المنازعات الدولية

ودور الأمم المتحدة فى المشكلات المعاصرة

الدكتور
حسن فتح الباب

الناشر
عالم الكتب
٣٨ عبد الخالق ثروت - القاهرة

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

في مطالع العقد السادس من هذا القرن اكتنفت المجتمع الدولى بصفة عامة والقارة الافريقية التى ننتمى اليها بصفة خاصة مجموعة من الأحداث والملابسات السياسية والقانونية الدولية البارزة · ولما كنت فى ذلك الحين معنيا باختيار موضوع فى القانون الدولى العام والعلوم السياسية أتفرغ لدراسته ، بغيـة التقدم به للحصول على درجة الدكتوراه ، فقـد غدت هـذه الأحداث بمثـابة مؤشر لى فيما قصدت اليه · وهكذا وقع اختيارى على « الدبلوماسية البرلمانية فى عصر التنظيم الدولى» موضوعا لدراستى لا رتباطه الوثيق بتلك الظروف ذات الأثر البعيد على الصعيدين العالمى والقومى فى الحاضر والمستقبل · ولقد أكد هذا الاختيار أن اصطلاح الدبلوماسية البرلمانية غير شائع الاستعمال فى مؤلفاتنا العربية على الرغم من استقراره فى نظائرها الاجنبية ، ومن الأهمية البالغة لمسماه · فهو يعنى ادارة العلاقات السياسية والتفاوض بين الدول بعضها وبعض فى المنظمات الدولية عامة والأمم المتحدة خاصة ، طبقا للنظم والاجراءات التى تنص عليها مواثيق هذه المنظمات ولوائحها ، وذلك بقصد بلوغ الأهداف التى تتوخاها الدول فى دبلوماسيتها ، تلك الأهـداف التى يرتبط فيها تحقيق المصالح القومية للدولة برباط وثيق ـ لا محالة ـ مع التعاون مع سائر الدول للحفاظ على السلم والأمن فى العالم ، سواء آمنت الدول كافة بهذا الارتباط فسعت الى ذلك التعاون أم تقاعس بعضها فى هذا السبيل ، وسواء أكان سعيها هذا من طريق دبلوماسية المنظمة الدولية ايمانا بها أم من غير هذا الطريق لعدم ايمانها بها ·

أما الوقائع الدولية التى أوحت بهذا الموضوع فهى تلك التى جرت فى الدورة الخامسة عشرة للجمعية العامة للأمم المتحدة ، وكان لها ما سبقها من مقدمات كما كان لها ما بعدها من معقبات لم يزل الجدل حولها قائما حتى اليوم ولسوف تستمر آثارها عاملا فعالا ، بطريق مباشر أو غير مباشر ، فى تطور النظام الدولى· فقد تحولت الحرب الباردة مرة أخرى فى ذلك الحين الى الأمم المتحدة ولما يمض على المرة الأولى غير عشر سنوات · فكانت مشكلة الكونغو حينما عرضت على مجلس الأمن ثم الجمعية العامة مثل مشكلة كـوريا من قبل ، أزمة للنظـام

الدولى الذى تمثله الأمم المتحدة . وغدت المنظمة العالمية مرآة تنعكس عليها تطورات الصراع خارجها وتتردد فيها أصداؤه . بل ان هذا الانعكاس كان يحمل فى طواياه نذيرا للأمم المتحدة بمصير عصبة الأمم ، على حين انها قد انشئت لتتقى البشرية بها أشباح الحرب وويلاتها ولاسيما بعد دخول العالم فى العصر النووى ، وعقدت الشعوب عليها آمالها فى الأمن والحرية والعدل والتقدم بعد أن عجزت العصبة عن تحقيق هذه الغايات .

وقد ضاعف من شعور الرأى العام العالمى حينئذ بالمرارة لما حاق بالأمم المتحدة من مضار نتيجة لاضطراب العلاقات بين العملاقين الذريين وتبادلهما التهديد باستخدام القوة بدلا من الاحتكام الى مبادىء القانون الدولى ، أن المنظمة الدولية كانت قد أقيلت من عثرتها منذ بضع سنين حين اجتازت أزمة السويس ، فأحيت بذلك الآمال التى بددتها من قبل الأزمة الكورية . ذلك أن المنظمة لم تنجح فقط فى انقاذ السلام العالمى من الانهيار ، ولكن نجاحها امتد الى استحداث وسائل وأساليب جديدة تصلح لمواجهة احتمالات المستقبل بعد أن ثبتت صلاحيتها فى وقف العدوان الاستعمارى والعنصرى على مصر فى عام ١٩٥٦ .

ونعنى بهذه المناهج والأدوات استخدام قرار الاتحاد من أجل السلم لصالح السلم والأمن الدوليين ، وهو حق وضع فى مكانه الصحيح وكان قد أريد به باطل فى مشكلة كوريا فزاد من تفاقمها ، ثم استخدام قوة الطوارىء ، بناء على قرار الجمعية العامة أيضا الصادر فى ٤ نوفمبر من ذلك العام ، لتأمين وقف الاعمال العدائية ومراقبته وفقا لنصوص قرارها السابق رقم ٩٩٧ . فقد كان انشاء هذه القوة السابقة الأولى من نوعها لاختلافها ، من حيث تكييفها القانونى ومهامها وأوضاعها ، عن القوة التى استخدمت فى الكونغو وقبرص والهند وغيرها ثم استخدمت أخيرا بعد حرب السادس من أكتوبر ١٩٧٣ .

وكان من مظاهر التوفيق الذى أحرزته الأمم المتحدة أيضا فى مشكلة السويس ، وعلق عليه الرأى العام العالمى آمالا كبارا ما لبثت أن انهارت بتصاعد أزمة الكونغو ، أن تأكد الطابع العالمى للقانون الدولى ، لا بفضل انشاء الأمم المتحدة فحسب بل بفضل حسم مشكلة العضوية فيها عام ١٩٥٦ وانتهاء عصر الاستعمار الأجنبى ، اذ دخل هذا النظام القائم على الغزو الأوربى لأراضى الشعوب الافروأسيوية فى دور التصفية النهائية بعد ايقاع الهزيمة بالعدوان الثلاثى ، وما كان لذلك من أثر حاسم فى استقلال ما لم يكن قد استقل بعد من تلك الشعوب واحدا بعد آخر . وفى اكتسابها عضوية الأمم المتحدة ، بحيث لم يعد هنالك الا قلة قليلة لاتزال خاضعة فى شكل أو آخر لهذا النظام . وآية ذلك أنه خلال الدورة الخامسة عشرة نفسها تم الاعتراف باستقلال

الجزائر ، وانضمت خمس عشرة دولة افريقية من بينها تونس وم اكش الى عضوية الأسرة الدولية ٠

على أن أزمة الأمم المتحدة في مواجهة مشكلة الكونغو الحادة لم تقف عند حد انغماسها فيها دونما مخرج ، فى الحقبة التى تخللتها تلك الدورة ، وخيبة الآمال التى كانت عقدت عليها ، اذ واجهت المنظمة أيضا وضعا شاذا زاد من حرج موقفها ، وقد نجم ذلك عن حضور كثير من رؤساء الدول والحكومات ، لأول مرة ، فى الجمعية العامة أثناء دورتها هذه ، حتى لقد أطلق عليها دورة الأقطاب ، وكان خروشوف من بين هؤلاء الرؤساء الذين تولوا رئاسة وفودهم لدى الأمم المتحدة وممارسة الدبلوماسية البرلمانية فيها ٠

فعلى خلاف ما يترتب على مثل هذا الأمر عادة من نتائج ، أدى اجتماع الأقطاب الى اذكاء الحرب الباردة بدلا من اذابة جليدها ، بسبب تبادل ممثلى دولتى القمة الاتهامات فيما بينهم تحت منبر الجمعية العامة وعلى مرآى ومسمع من العالم وممثليه ، مما أحبط الاتفاق المرجو على حل المنازعات الناشبة بين الجانبين بالوسائل السلمية واتخاذ الدبلوماسية البرلمانية أسلوبا لذلك ٠ وهكذا بدت الأمم المتحدة فى بحثها عن هذا الحل كأنما تسير فى طريق مسدود لولا أنه كان ثمة جوانب مضيئة تقابل هذا الجانب المعتم ، وان بدا ذلك فى صورة تناقض ينعكس على كيان التنظيم الدولى ٠

فلقد قبلت الجمعية العامة ـ كما نوهنا ـ تسع عشرة دولة افريقية جديدة بناء على توصية من مجلس الأمن ، مما يعد حدثا سياسيا غير مسبوق من حيث اتساع عضوية المنظمة العالمية طفرة واحدة ، ومن حيث اشتداد ساعد الدول الافرو آسيوية فى مجال ممارسة الدبلوماسية البرلمانية للحصول على حقوقها ، والاسهام فى شئون السياسة الدولية بنصيب يتكافأ مع حجمها ومواردها وتطلعاتها ٠ فلا ريب أن قبول معظم هذه الدول اعضاء فى الأمم المتحدة سوف يكون حينئذ شدا لأزر المنظمة أيضا ، بتأكيد طابعها الشمولى ، وزيادة نشاطها الدبلوماسى ، ودعم سياسة السلام غير المنحاز التى تتبناها كثير من دول آسيا وافريقيا ، وما يتضمنه ذلك من دعم لمقاصد الأمم المتحدة ومبادئها بالنظر الى اتفاق تلك السياسة مع هذه المقاصد والمبادىء ٠

وقد جرى الواقع على نسق قريب من هذا الافتراض ، اذ استطاعت الدبلوماسية الأفرو آسيوية فى الأمم المتحدة ، بفضل قوة نفوذها تبعا لتضامنها وتزايد أصواتها وتنافس المعسكرين المتنازعين على كسب هذه الأصوات كل الى صفه ، أن تحصل من الجمعية العامة على القرار رقم ١٥١٤ فى ١٤ ديسمبر ١٩٦٠ ، وهو الخاص باعلان حق البلاد والشعوب المستعمرة فى الاستقلال

the Declaratic n of the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples.

وأكدت الجمعيـــــة العامة فى هـــذا القرار ضرورة القضـــاء بأسرع صورة ممكنة وغير مشروطة على الاستعمار فى كل صوره وأشكاله . وعقبت قائلة : « ان اخضاع الشعوب لأى ضغط أو سيادة أو اســـــتغلال أجنبى استنكار لحقوق الانسان الأساسية ، وخروج على مبادىء ميثاق الأمم المتحدة ، وعقبة فى سبيل الحصول على سلام عالمى وتعاون دائم » . وأعلنت الجمعية العامة فى اجتماع تال عن رغبتها : « فى اتخاذ خطوات عاجلة لوضع جميع السلطات فى أيدى شعوب المناطق الخاضعة للوصاية أو غير المتمتعـة بالحكم الذاتى أو التى لم تنل استقلالها بعد ، دون أى شروط أو تحفظات لا تتلاءم مع رغبتها المعلنة بحرية تامة ، حتى تتمكن من التمتع بكامل الاستقلال والحرية دون تفرقة بسبب الأصل أو الجنس أو اللون » .

فلا غرو أن يكون تبنى الأمم المتحدة هذا الاعلان اجراءا ثوريا من حيث المدخل والأسلوب والأدوات المستخدمة فى مجال تصفية الاستعمار . ولقـد استمر تصاعد تيار التغيير فى مناهج المنظمة العالمية ، منذ الدورة الخامسة عشرة الى بداية العقد السابع ، حتى أدى الى تحول مسألة الاستعمار من التفسير السياسى والقانونى للميثاق الى المحافظة على السلم والأمن بواسطة الأمـم المتحدة ، بما أصدرته الجمعية العامة ومجلس الأمن وغيرهما من فروع الأمم المتحدة من قرارات عديدة طوال اثنتى عشرة سنة نتيجة لممارسة الدبلوماسية البرلمانية فيها ، وبما ضمنه الأمين العام فى تقاريره المقدمة للأمم المتحدة .

ويتبين من ذلك مدى المفارقات التى حفل بهـا المجتمع الدولى فى علاقاته المتشابكة السريعة التحول لمواكبة ايقاع العصر ، وكيف طفت مظاهر هــذه المفارقات على سطح الأمم المتحدة حتى وضعتها هى والنظام الذى تقوم عليه فى مفترق الطرق ، الأمر الذى جعل اختيار موضوع الدراسة عندى محددا فى هذا النطاق . ودعم هذا الاختيار ايضا أن المنظمات الدولية الافريقية التى يمارس فيها هـــذا النظام الدبلوماسى لم تكن ، بالضرورة ، بمنأى عن تلك المفارقات فى الوقت ذاته ، فانعكست مظاهرها بدورها على المنظمات الاقليمية وعلى المنظمة العالمية معا .

ذلك أنه قد أنشئت فى تلك الحقبة ، وفى عام ١٩٦١ على وجه التحديد ، منظمتان افريقيتان هما : منظمة الدار البيضاء والاتحاد الافريقى الملجاشى. وعلى حين كانت الأولى قـــوة دافعة تضع بدور المبادىء الثورية الجديدة فى

افريقيا وتتعهد غراسها بمكافحة الاستعمار الجـــديد وانتهاج سياسة عدم الانحياز ونشرها على النطاق العالمى ، خرجت الثانية من أحشـــاء المجموعة الفرنسية فى القـــارة الافريقية ، فاختلفتا فى الأيديولوجيات والسياسات والمناهج ، وظهر انقسامهما فى الأمم المتحدة حيال أزمة الكونغو وفى قضية الجزائر ٠

وقد وضعت نصب عينى حين شرعت فى اعداد منهج الدراسة ، بعد أن حددت الموضوع ، أن أعالج مادتها على المستويين العالمى والقومى بحيث أقيم ما يسمعنى من توازن بينهما أساسه تقسيم عناصر الدراسة تقسيما أكاديميا لأغراض البحث ، دون الفصل التحكمى بين المشكلات الدولية والاقليمية ، بعد أن غدت المشكلات الاقليمية الكبرى تنطوى بطبيعتها على عنصر دولى بالنظر الى عالمية القانون الدولى ، وتداخل المصالح ، وتشابك السياسات ، نتيجـــة لسقوط الحواجز الجغرافية وتقارب الأفكار وما نجم عن ذلك من تزايد قوة الرأى العام العالمى فى ظل ثورة وسائل الانتقال والاتصال ونمطيه الوسائل والأساليب فى عصر الفضاء ٠

وكان أمـــرا طبيعيا ـــ اذ أتنـــاول البحث على المستو ى الاقليمى ـــ أن أولى الدبلوماسية الأفرو أسيوية أكبر جانب من العناية ، ذلك أن منها انبثقت سياسة عدم الانحياز التى كانت وما زالت عاملا ايجابيا مؤثرا فى العلاقاتالدولية عامة وفى العلاقات بين الدول التى تعتنقها خاصة ٠ وكان من وراء هذا القصدأيضا ادراك الوشائج العميقة التى تربط بيننا نحن العـــرب وبين الشـــــعوب الأفريقية ، وارتباطنا معا بماض مشترك ومستقبل واحد ٠ فقضيتنا الشاغلة فى الآونة الراهنة هى التنمية الاجتماعية والاقتصادية ، وهـــذه التنمية تتصـــل اتصالا وثيقا بالتحرر ٠ فاذا قلنا التحرر فان معناه التحرر السياسى والاقتصادى بما يقتضيه ذلك من قضاء على الاستعمار بكافة صوره وأشكاله ٠

لهذا ، توسعنا فى دراسة دور الدبلوماسية البرلمانية فى مكافحة الاستعمار سواء أكان استعمارا تقليديا أم حديثا ، وسواء أخذ صورة السيطرة العسكرية على مقدرات القارة الافريقية أم أخذ صورة الاستعمار الاستيطانى والتفرقة العنصرية كما هو واضـــح فى جنوب افريقيـــا وفلسطين ، ولاسيما أن هـــذه المشكلة لم تزل قائمة لم تحسم بعد ٠ فاذا كانت الحرية ترفرف الآن فى معظم انحاء القارة الافريقية ولاسيما بعد استقلال شعوب المستعمرات البرتغالية ، فان الجيوب الاستعمارية الباقية مازالت تقاوم بضراوة وشراسة ٠ وآية ذلك تلك المحاولات المستميتة التى يقوم بها نظام الحكم فى جنوب افريقيا وروديسيا، وما يحدث فى اسرائيل التى يمارس فيها التمييز العنصرى ضد الشعبالفلسطينى بل ضد اليهود الشرقيين ٠ ولقد اثبتت الدراسات العلمية ترابط الاستعمار

العنصرى فى افريقيا حيث يتخذ هذا التمييـز أسـاسا فلسفيا للدولة وبين الاستعمار الصهيونى فى المنطقة العربية ٠

وقد تناولنا فى هذا المقام يقظة الدبلوماسية الافريقية للدور الخطير الذى تقوم به اسرائيل فى القارة واتصالها الوثيق بالنظم العنصرية فيها ، حتى استطاعت فى ظروف تاريخية معينة أن تتغلغل فى افريقيا على حساب علاقات الدول الافريقية مع الدول العربية ٠ كما أشرت فى نفس الوقت الى المواقف التى اتخذتها مصر والدول العربية ، خلال ممارستها الدبلوماسية البرلمانية ، فى دعم حركات التحرر الافريقية ومساندتها ، مما أكد الارتباط المصيرى بين حرية الشعوب العربية والافريقية ٠ وها هى الدول الافريقية ـ وقد كان بعضها يقف على استحياء فى مواجهة اسرائيل ـ تتخذ مواقف واضحة وصريحة فى تدعيم الحقوق العربية ، لا بالنسبة لمصر كدولة افريقية لها أياديها البيضاء على حركة التحرر الافريقية فحسب ، بل بالنسبة للحقوق العربية كلها بما فيها حق الشعب الفلسطينى فى تقرير مصيره وفى اقامة وطن على أرضه السليبة ٠

ومثلما تناولنا دور الدبلوماسية البرلمانية فى القضاء على الاستعمار ومناهضة العنصرية ، تناولنا دورهـا فى التنمية بوصفها مشكلة عالـم اليوم الملحـة ومشكلتنا نحن شعوب العالم الثالث فى المقام الأول كما نوهنا ٠ ولذلك لم يكن توسعنا فى عرض وتحـليل الجانب الدبلوماسى للمشـكلات السياسية العالمية على حساب المشكلات الاقتصادية والاجتماعية ، ذلك لأن استقرار السلم والأمن الدوليين رهين بتحقيق التنمية ودعمها فى افريقيـا وآسيا وأمريكا اللاتينية بعد أن أصبح العالم يموج بالتكتلات الدولية يمينا ويسارا كل يريد أن يحقق مصلحته ٠ واذا كانت الازمة الاقتصادية العالمية قد خفت حدتها الى حد ما ، الا أن العالم مهدد بين وقت وآخر بشبح الاضطرابات الاقتصادية والمالية ، مما اقتضانا استقصاء البحث فى الدور الذى لعبته وينبغى أن تستمر فيه الدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة فى هذا المجال ٠

وقد حرصنا ، فى منهاج الدراسة ، على دعم الجانب القانونى الدولى لتحقيق نوع من التوازن أيضا بينه وبين الجانب السياسى والدبلوماسى ، وبدا ذلك بصورة متميزة فى تناول أحكام ميثاق الأمم المتحدة ومن قبلها عصبة الأمم وعقد مقارنة بينهما ، وفى بحث التكييف القانونى لقرارات الجمعية العامة ومجلس الأمن والمشكلات التى تثور فى هذا الصدد والتأثير المتبادل بينها وبين الدبلوماسية البرلمانية ، وبدا من قبل ذلك فى عرض وتحليل مراحل تطور القانون الدولى العام من المرحلة التقليدية ، حيث كان القانون يكتفى بتنظيم حقوق المتحاربين والمحايدين وحقوق المدنيين ، الى المرحلة الحديثـة حيث يحظر القانون الاستيلاء على أراضى الدول بالقوة ويعد الحرب عمـلا

غير مشروع ، الى المرحلة المعاصرة فى ظل التنظيم الدولى المتطور حيث يعترف القانون الدولى العام بمشروعية ثورات التحرير ومكافحة العنصرية التى تقودها الشعوب المستعمرة بل يستوجب معاونتها ·

ولم يكن ثمة بد أن تجمع الدراسة ، بحكم طبيعتها ، بين النظرية والتطبيق ، من الناحيتين الدبلوماسية والقانونية وذلك على الصعيدين الدولى والاقليمى · فجاء رسم خطتها على النهج الذى يحقق هذا الغرض · كما اقتضت طبيعة الدراسة أيضا ، من حيث جمعها بين العلاقات الدولية والتنظيم الدولى لبيان المراحل التى اجتازتها الدبلوماسية حتى وصلت الى مرحلة الدبلوماسية البرلمانية فى المنظمات الدولية ، أن نتوسع فى بيان مقومات هذه النظم السياسية الدولية وخصائصها ، بالنظر الى أنها الأصل الذى تفرعت عنه النظريات السياسية ومن ثم النظريات الدبلوماسية المختلفة · فالدبلوماسية فى حقيقتها هى وسائل وأساليب تنفيذ مخططات السياسة الخارجية · ولذلك فان رد الفروع الى أصولها يتطلب تحليل تلك المخططات ، كما أن هذا التحليل يتطلب بدوره تناول العوامل الاجتماعية والاقتصادية بحسبانها البيئة التى تنشأ منها عناصرها واتجاهاتها ، وذلك كلما اقتضت هذا التناول طبيعة المبحث الذى نعالجه ·

وتأسيسا على هذا خططت الدراسة بحيث لا تعزل النظم الدبلوماسية عن الظروف والأوضاع السياسية السائدة ، لأن « كل نظام سياسى معين ينعكس فى نظرية وممارسة دبلوماسية معينة » كما يعبر السير هارولد نيكلسون أبو الدبلوماسية القديمة ، أو أن كل نموذج حضارى ، من حيث نظمه وقيمه الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ، يتخمض عن نموذج من الدبلوماسية يوائمه شكلا ومضمونا · وقد تبلور هذا المنهج فى بدء كل مبحث خاص بالتطور الدبلوماسى بعرض وتحليل العوامل المؤثرة فى النمط الدبلوماسى والنظام القانونى موضوع المبحث ، وفى الانتهاء من هذه العوامل الى النتائج التى أسفرت عنها · وعلى ذلك فقد عنينا بابراز الجوانب المختلفة المتعلقة بالأحداث التى تمخضت عن ظهور الدبلوماسية الجديدة ، والمتعلقة أيضا بالحروب الاقليمية التى كان لها أبلغ الأثر فى تطور السياسة الدولية والمبادىء القانونية وبالتالى فى تطور الاتجاهات الدبلوماسية ، فألممنا بوقائعها ومقدماتها بقصد ابراز صورة متكاملة عنها والربط بين الأسباب والمسببات ·

وتمثل هذا التناول على وجه خاص فى الأبواب الثلاثة الأولى والباب الخامس · فالأول وهو بمثابة باب تمهيدى موضوعه أساليب الدبلوماسية قبل عصر التنظيم الدولى ، وقد أفردنا الفصل الأول منه برمته لدبلوماسية التوازن الدولى نظرية وتطبيقا باعتبارها الركيزة التى قامت عليها ـ وما تزال ـ السياسات الدولية

فى مختلف العصور ٠ وقد كان تحولها من صورة الى أخرى فى كل حقبة زمنية نقطة بداية لعصر جديد فى السياسة والقانون الدولى والدبلوماسية ٠ وخصصنا الفصلين الثانى والثالث من هذا الباب لدراسة دبلوماسية المؤتمرات والدبلوماسية السرية بوصفهما الأسلوبين الاساسيين للممارسة الدبلوماسية قبل عصر التنظيم الدولى الحديث ، مع الاشارة الى الأنواع والأشكال الأخرى من الدبلوماسية ٠ فتناولنا فى الفصل الثانى دبلوماسية المؤتمرات الدولية وأثرها فى تطـور الدبلوماسية وفى تقنين مبـادىء القانـون الدولى ٠ وكان من الضرورى أن نستقصى المؤتمرات الدولية التى عقدت منذ ظهور نظام الدولة بمعناها الحديث حتى نشبت الحرب العالمية الأولى ، وكذلك أهم المعاهدات التى تمخضت عنها هذه المؤتمرات وكان لها أثرها فى النظام الدولى ابتداء من معاهدة صلح وستفاليا٠ وفى دراستنا بالفصل الثالث للدبلوماسية السرية وأثرها فى الحرب الأولى أولينا اتفاقية سايكس بيكو عناية خاصة باعتبارها الوسيلة التى عمد اليهـــا الاستعمار الأوربى القديم للسيطرة على البلاد العربية من طريق تقسيمها ٠

أما الباب الثانى فقد خصصناه للبحث فى الغاء الدبلوماسية السرية وقسمناه الى فصلين يتناولان الثورة الروسية وتصريح ويلسون وأثرهما فى تطـور الدبلوماسية ٠ ونظرا لخطورة النتائج التى نجمت عن هذين الحدثين الدوليين البارزين بحسبانهما يشكلان مركز التحول من عصر الدبلوماسية القديمة الى عصر الدبلوماسية الجديدة ، فقد رأينا أن نعرض استراتيجية الثورة الاشتراكية فى روسيا من خلال سرد الأحـداث الهامة فى الصراع لنبين أصـول المذهب الشيوعى ونوعية النظام الذى أرسى عليه والساسة الذين اعتنقوه وطبقوه ، هادفين من وراء ذلك الى بيان مدى تأصل الخلاف العقائدى والنزاع السياسى بين الكتلتين الشرقية والغربية وانعكاس هذا الصراع على مواقفهما الدبلوماسية فى الأمم المتحدة وتأثير ذلك فى الدبلوماسية البرلمانية ٠ وانتحينا النهـج ذاته ــ من حيث العناية بخلفية الموضوع ــ فى تناول دور الرئيس وودرو ويلسون فى نشأة الدبلوماسية المفتوحة ، واضعين فى اعتبارنا سد النقص الناجم عن قلة المراجع العربية الخاصة بدور الثورة الروسية فى هذه النشأة بالقياس الى المراجع الخاصة بدور ويلسون فى ذلك على الرغم من أهمية السوابق التاريخية وأثرها ٠

وسرنا على هذا النهج أيضا فى الباب الثالث الخاص بالجـــــذور الأولى للدبلوماسية المفتوحة فى عصر التنظيم الدولى ، فعرضنا أصول فكرة التنظيم الدولى منذ أقدم العصور ومن خلال الفكر الحضارى فى تنظيم السلام الدولى لدى الرومان وفى العصر المسيحى والعصر الاسلامى ، ثم فى ظل نظام الوفاق الأوربى فى العصر الحديث ٠ وتناولنا فى هذا الباب بحث احياء فكرة انشاء منظمة دولية بعد قيام الحرب العالمية الأولى ، ونشأة الدبلوماسية البرلمانية فى المنظمات

الدولية فى صورتها الأولى بقيام عصبة الأمم • واختتمنا الباب بتقييم دبلوماسية العصبة والدول الكبرى فى حفظ السلم والأمن الدوليين • أما الفصلان الثانى والثالث فقد خصصنا أولهما لبحث أثر ظهور الدول الجديدة التى انشأتها معاهدة فرساى فى الدبلوماسية المفتوحة ، وثانيهما لبحث الظاهرة الدبلوماسية الجديدة الخاصة باجتماعات رؤساء الدول وأثرها فى التمهيد لنشأة الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة •

وتناولنا فى الباب الرابع الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة فى فصلين أولهما عن الأمم المتحدة والثانى عن الدبلوماسية البرلمانية • فعرضنا بايجاز أهداف الأمم المتحدة ومبادئها وبتفصيل واف للجمعية العامة ومجلس الأمن باعتبارهما المجال الرئيسى لممارسة هذا النمط المستحدث من الدبلوماسية ، كما خصصنا مبحثا لكل من المجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية والأمانة العامة • وقد ركزنا البحث على المشكلات السياسية والقانونية التى أثيرت فى الأمم المتحدة ولا سيما ما يتعلق منها بالفصلين السادس والسابع من الميثاق • أما الفصل الثانى فقد تناولنا فى المبحث الأول منه خصائص الدبلوماسية البرلمانية كما اصطلح عليها الفقهاء التقليديون والمحدثون من أجانب وعرب ، وفى الثانى مدى توافر هذه الخصائص فى الأمم المتحدة فى ضوء نظام العمل بها وفقا لما بيناه فى الفصل الأول ، فدرسنا طابعها الدبلوماسى وطابعها العالمى وطابعها البرلمانى المتمثل فى علانية المفاوضات فى كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن والأجهزة الأخرى الاساسية والفرعية • أما المبحث الثالث فقد تناولنا فيه تدعيم أسلوب الدبلوماسية البرلمانية بانضمام الدول الآسيوية والافريقية الى الأمم المتحدة ، مما كان له آثار بعيدة فى مجرى السياسة الدولية وفى السياسة الخارجية لهذه الدول كما تتمثل فى ممارستها الدبلوماسية لحشد مصادر القوة وتوفير الأمن وتحقيق التعاون على مواجهة مشكلات الاستعمار والعدوان والتمييز العنصرى وتحمل أعباء الاستقلال بعد أعباء الكفاح فى سبيله •

وعالجنا فى الباب الخامس التأثير المتبادل بين العلاقات الدولية والدبلوماسية البرلمانية • فخصصنا الفصل الأول للعلاقات بين الكتلتين الشرقية والغربية حيث تناولنا فى مبحث مستقل كلا من الحرب الباردة ، وأثر الحرب الباردة فى الدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة، والازمة الكورية، وأزمة الكونغو، وأزمة كوبا، وأزمة الدومنيكان ، والانفراج الدولى وأثر الدبلوماسية البرلمانية للمنظمة الدولية فى استمراره • أما الفصل الثانى فقد درسنا فيه سياسة الحياد الايجابى وعدم الانحياز ، وذلك فى مباحث أربعة هى مدلول سياسة الحياد الايجابى وعدم الانحياز ، ومؤتمرات الدول الآسيوية والافريقية والدول غير المنحازة ،

وممارسة دول عدم الانحياز للدبلوماسية البرلمانية ، ودور هذهالدبلوماسيةفى تطوير مبادىء الأمم المتحدة ودبلوماسيتها ، وهو الدور الذى يتمثل فى رأينا فى اضافة مناهج ووسائل جديدة الى التدابير المنصوص عليها فى ميثاق الأمم المتحدة وفى تطوير المبادىء الواردة به ، الأمر الذى حدانا الى أن نطرح فى نهاية الفصل فكرة النظر فى تعديل بعض مواد الميثاق بما يتفق مع القرارات التى صدرت فى هذا الشأن ·

وقد غلب الجانب التطبيقى ، بالضرورة ، على الجانب النظرى فى هـذا البـاب ، حيث أنه يتنـاول بالعـرض والتحليـل شتى جـوانب الصراعات فى السياسات الدولية وانعكاساتها على الأمم المتحدة فى أثناء الممارسة الدبلوماسية بها ، ويحتوى على المادة السياسية والقانونية التى بنى عليها الباب التالى · وحاولنا أن يكون بحثنا فى الدبلوماسية البرلمانية لمجموعة عدم الانحياز وآثارها الدولية والاقليمية متسما بالتوسع ، فضلا عن التعمق المفترض ، بالنظر الى الاعتبارات التى ألمحنا اليها آنفا ·

وأفردنا الباب السادس لدراسة تقويم المدارس الفكرية المختلفة للدبلوماسية البرلمانية للمنظمة العالمية من وجهتى النظرالقانونيةوالسياسية·فتناولنافىالفصل الأول الفكر المعارض للدبلوماسية البرلمانية كما يتمثل فى النظرية الكلاسيكية كما أسسها نيكلسون ، وفى نظرية مورجنتاو المستحدثة ، ومساوىء الدبلوماسية البرلمانية وفقا لهذا الفكر النظرى المعارض · وتناولنا فى الفصل الثانى الوجه الآخر للتنازع ، وهو الدبلوماسية البرلمانية فى الفكر المتطور ، فعرضنا فى المبحث الأول مناحى النقد الموجه الى الفكـــر المعارض، وفى المبحث الثانى لضرورة الدبلوماسية البرلمانية ومزاياها ، وفى المبحث الثالث لتقييم نتائج هذه الدبلوماسية · وقد استندنا فى هذا المبحث الى دراسة احصائية مقارنة بعنوان « بحث فى أوجه نجاح وفشل الجمعية العامة للأمم المتحدة » قامت بها باحثة بمركز الدراسات الدولية فى جامعة برنستون الأمريكية ، وكان قوامها تحليل مجموعة من القرارات التى أصدرتها الجمعية العامة بصدد ما عرض عليها من قضايا عديدة ، وقد امتازت هذه الدراسة بالالتزام بالمنهج العلمى القائم على رصد البيانات الاحصائية الدقيقة وتحليلها واستخلاص مدلولاتها ·

وخصصنا الفصل الأخير من الباب الســـادس لدراسة التقييم القانونى لقـرارات الأمـــم المتحدة فناقشنا النظريات القانونية الخاصة بالشخصية الدولية للأمم المتحدة ، وسلطاتها الضمنية ، وذلك من خلال عرض وتحليـــل الآراء المختلفة فى النظرية والتطبيق · فتناولنا فى المبحث الأول اتجاهات الدول فى هذا الشأن كما بدت فى مناقشات الجمعية العامة ومجلس الأمن ·

وتناولنا فى المبحث الثانى قضاء محكمة العدل الدولية وفقا للفتاوى التى أصدرتها ، وآراء الفقهاء الدوليين – وعلى رأسهم العلامة هانز كلسن – فى التكييف القانونى لسلطات الأمم المتحدة كما تضمنته هذه الفتاوى ·

وقدمنا فى الباب السابع والأخير دراسة معاصرة متكاملة فى شأن تقويم الدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة فى ضوء أزمة الشرق الأوسط الخاصة بالصراع العربى الصهيونى تحت منابر المنظمة العالمية ، وذلك فى خمسة فصول ، يحتوى أولها على مبحثين : أولهما خاص بالقرارات التى أصدرها مجلس الأمن ، والثانى خاص بالقرارات التى أصدرتها الجمعية العامة وتقدير قيمة هذه القرارات وأثرها فى تطوير وتدعيم الدبلوماسية البرلمانية كوسيلة لحل المنازعات الدولية بالطرق السلمية · وتناولنا فى الفصل الثانى معارضة اسرائيل للدبلوماسية البرلمانية بأسلوبين : أولهما تنديدها بالمنظمة الدولية ، والثانى عرقلتها لتسوية الأزمة فى أطار هذه التسوية ، ومطالبتها بالمفاوضات الثنائيه خارج الأمم المتحدة لانجاز هذه التسوية ·

وبحثنا فى الفصل الثانى تأييد مصر للدبلوماسية البرلمانية منذ المرحلة السابقة لعدوان يونيو ١٩٦٧ حتى انتصار أكتوبر المجيد فى أكتوبر ١٩٧٣ والحقبة التى أعقبته حتى الوقت الراهن · ومن الطبيعى أن الدبلوماسية الاسرائيلية تعكس رأى المدرسة المؤيدة للدبلوماسية التقليدية القائمة على المفاوضات الثنائية والمعارضة للدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة ، وأن الدبلوماسية المصرية تعكس الرأى المقابل وفقا لما عرضناه فى الباب السابق · أما الفصل الخامس فقد عرضنا فيه نتائج الدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة فى أزمه الشرق الاوسط خلال المراحل المختلفة وأثر العلاقات الدولية للمجموعات الدولية فى هذه النتائج ، سواء فى عصر القطبية الثنائية الدولية أو فى عصر تعدد الاقطاب الذى نعيش فى ظله ، مع التركيز على دور القوتين السياسيتين الكبريين ودور دبلوماسية عدم الانحياز ·

وفى ختام الدراسة تناولنا فى ضوء ما سلف ، مستقبل الدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة بصفة خاصة ، فبينا العناصر المختلفة التى تكتنفها فى حاضرها ومن ثم تشكل ملامح مستقبلها ، واحتمالات التطور فى النظام الدولى نتيجة لتوافر هذه العناصر وتفاعلها ، واضعين فى اعتبارنا ما قاله داج همرشولد الأمين العام الأسبق للامم المتحدة : « ربما يأتى يوم يلمس فيه جيل المستقبل ، اذ يقومون نتائج جهود الأمم المتحدة ، النقاط التى فشلنا فيها ولم نستطع ان نتفهمها أو نحلها ونوجهها وجهتها الصحيحة · وقد يجدون دائما أسبابا لتوجيه الانتقاد الينا بسبب عدم توافق الأهداف وعدم المرونة التى تميزت بها أعمال الأمم المتحدة · ولكن الظروف الدولية التى خلقت فيها

هذه المنظمة كانت قاسية ، كما أن التطورات التى طرأت على العالم وعلى اتجاه السياسة الدولية كانت شيئا يستدعى كثيرا من الحذر والانتباه والنشاط التام ، حتى يمكن خلق تطور جديد نحو تعاون دولى » • وواضعين فى اعتبارنا أيضا قول كورت فالدهايم الأمين العام الحالى فى فبراير ١٩٧٦ : « ان التسهيلات المتاحة للأمم المتحدة ضئيلة الى حد كبير ولا تتناسب مع المهام الملقاة عليها • وان الحقائق العالمية لا تتفق مع الكثير من الآمال المرجوة • وان على كل دول العالم استرجاع موقفها بشأن دور الأمم المتحدة » • وواضعين فى اعتبارنا أخيرا أنه رغم ارتهان فاعليــة الدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحــدة بتعاون الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتى فى سبيل تنفيذ قرارات المنظمة الدولية ، فان مد الدول النامية ووحدتها واتجاهاتها كفيلة بأن تقلب المعايير الراهنة وتعيد التوازن الدولى ، ولهذه الدول تجربة مشهود لها فى الجمعية العامة ، مما يجعلنا ننظر فى ثقة الى مستقبل الدبلوماسية البرلمانيــة للأمم المتحدة ولاسيما اذا التمسنا عبرة التاريخ وما تؤكده من غلبة عوامل التقدم على عوامل التخلف والتعويق •

وقبل أن نختتم هذه المقدمة نود أن نشير الى أننا تحرينا فى مراجعنا ــ وصولا الى الموضوعية ــ ألا نعتمد فيما أستقيناه من مادة أو استخلصناه من رأى على مدرسة فكرية واحدة وهى تلك التى تمثل الفكر الغربى ، بل رجعنا الى الفكر غير المنحاز كما يتمثل فى مؤلفاتنا العربية التى صنفها علماء أجــلاء

لهم مكانتهم فى الفقه الدولى ، والى مؤلفات العلماء الهنود لما لمسناه فيها من جهد ومن حرص على النأى عن الهوى • ولما كان الفكر الغربى غنيا فى موضوع دراستنا بقدر أوفر وأيسر فى الحصول عليه من الأيديولوجيات الأخرى ، فقد اقتضانا ذلك مشقة علمية لا مندوحة عنها وهى تحرى مختلف المصادر للوقوف على تلك الأيديولوجيات ، وخاصة ما يتعلق منها بالفكر السوفييتى المعــــاصر ، والفكــر الآسيوى المتمثل فى الهنــد ، والفكــر الاشــتراكى الاسـكندنافى الذى بدأ يتبلور فى السويد على وجه التخصيص • وقد راعينا أن نتحاشى الحكم على الدبلوماسية الامريكية فى حقبة الحرب الباردة من خلال الفكــر المعارض لها ، بل حكمنا عليها من خلال المؤلفات الأمريكية ذاتها ومن خلال المؤلفات الهندية أيضا • كما تحرينا أن نطرح جانبا المؤلفات التى تشوبها شبهات صهيونية مهما بدت مادتها وثيقة بموضوع الدراسة ، من أمثال كتاب جوتليب فى الدبلوماسية السرية خلال الحرب العالمية الأولى •

وان واجب الاعتراف بالفضل ليقتضينى أن أنوه بما لمسته من حسن التقدير الذى أسبغه على أستاذنا الدكتور حامد سلطان ، والأستاذ الدكتور مفيــد شهاب الذى تفضل بقبول الاشراف على هذه الرسالة وأمدنى بملاحظاته وتوجيهاته القيمــة •

كما أن هذا الواجب يقتضيني أيضا أن أسجل فى مستهل هذه الرسالة شكرى لزوجتى التى وقفت الى جانبى طوال السنوات التى استغرقتنى فيها الدراسة تمدنى بتشجيعها وتهيىء لى المناخ الذى يتطلبه البحث العلمى وأن أشكر لأمى التى خفضت لى جناح الرحمة ، ولولاها لما وسعنى أن أواصل الطريق٠

والله ولى التـــوفيق ؟

حسن فتح الباب

القاهرة فى ١٨ فبراير ١٩٧٦

محتويات الكتاب

صفحة

الباب الثانى

صفحة

الباب الثالث

صفحة

الباب الرابع

صفحة

البــاب الخامس

أثر العلاقات الدولية فى الدبلوماسية البرلمانية ٣٤٧ – ٥٢٣

صفحة

الباب السادس

صفحة

الباب السابع

صفحة

تمهيـــد

فى تعريف الدبلوسية :

تعنى كلمة « دبلوماسية » Diplomacy فى أصلها اليونانى القـــديم الوثيقة الرسمية المطوية التى كان يبعث بها حكام المدن الاغريقية بعضـــهم الى بعض فى علاقاتهم الرسمية ٠ وفى رأى بعض الشراح أنه كان يقصـــد بهذه الكلمة خطاب التقديم ٠ كما استعملت للتعبير عن التصاريح والامتيازات التى كان يمنحها القاضى أو الحاكم ٠ وفى اللغة اليونانية الحديثة يقصد بها الشهادات أو خطابات الاعتمادات المالية ٠

ويلاحظ أن المعانى السابقة مازالت لها علاقة بالاستعمال الحديث لكلمة الدبلوماسية ، وذلك لأن الممثل الدبلوماسى عند اعتماده من قبل الدولة التى يمثل لديها دولته يقدم خطابا أو أوراق اعتماد ٠ وتعد هذه الأوراق بمثـابة خطاب تقديم له من قبل رئيس دولته الى رئيس الدولة التى يعتمد فيها ٠ ومن ناحية أخرى يمكن أن تعد بعد قبولها من الدولة المقدمة اليها مصدر المركز القانونى الذى يتمتع به الممثل الدبلوماسى طبقا للقانون الدولى ، لأنه يبـــدأ منذ هذا التاريخ ، وفقا لاحدى النظـــريات ، فى التمتـــع بهـــذا المركـــز القانونى (١) ٠

ومن اليونانية انتقل لفظ الدبلوماسية الى اللاتينية ليستعمل بمفهـــوم جواز السفر ، اذ كان معناه الشهادة الرسمية التى تتضمن صفة المبعوث ، والمهمة الموفد بها ، والتوصيات الصادرة من الحاكم أو الأمير بقصد تقديمه وحسن استقباله أو تيسير انتقاله بين الأقاليم المختلفة ٠

كما استعمل هذا اللفظ بما يفيد طباع المبعوث أو السفير ، وما قضت به تعليمات السفارة حينئذ من وجوب التزام الأدب الجم واصطناع المودة ٠
ولم تدخل هذه الكلمة الى اللغة الدبلوماســية الا بعد العدول عن كلمـــة Negociation فى اللغتين الانجليزية والفرنســية ، وكان ذلك فى القرن الثامن عشر ، ثم انتشر استعمالها فى القرن التاسع عشر ٠

---

(١) د٠ عبد العزيز محمد سرحان ، القانون الدولى العـــام ، ١٩٧٥ ، ص ٤٣٩ ٠

ولقد اتسع مدلول الدبلوماسية ، فأصبحت تستعمل جوازا فى معان متنوعة منها المهنة ، والمفاوضات ، والدهاء أو الكياسة ، والسياسة الخارجية (٢) .

وقد وضع علماء القانون الدولى والمتخصصون فى الدراسات الدبلوماسية تعريفات شتى لكلمة دبلوماسية تختلف باختلاف آرائهم فى مضمونها ووظائفها ، وتتعدد بتعدد زوايا النظر اليها .

فيعرفها السير ارنست ساتو بأنها « استخدام الذكاء والكياسة فى ادارة العلاقات الرسمية بين حكومات الدول المستقلة . وقد تمتد فى بعض الأحيان لتشمل العلاقات بين هذه الحكومات وبين الدول غير المستقلة » .

ويعرفها الفقيه الدولى شارل دى مارتينس بأنها « علم العلاقات الخارجية أو الشئون الخارجية للدول . وبمعنى أخص هى علم أو فن المفاوضات » .

ويعرفها العلامة براديبه فوديريه بأنها « فن تمثيل الحكومة ومصالح الدولة قبل الحكومات والدول الأجنبية ، ومراقبة حقوق الوطن ومصالحه وكرامته حتى لا تمس فى الخارج ، وكذلك ادارة الشئون الدولية ، وادارة المفاوضات السياسية أو تتبعها وفقا للتعليمات الصادرة بشأنها » (٣) .

كما يعرفها الأستاذ جينيه بأنها « فرع القانون العام الذى يهتم على وجه الخصوص بتوجيه وتنظيم العلاقات الخارجية للدول ، وبشروط تمثيل هذه الدول فى الخارج ، وادارة المسائل الدولية ، وكيفية توجيه المفاوضات »(٤) .

ويعرفها المؤرخ الدبلوماسى الانجليزى هارولد نيكلسون بأنها « ادارة العلاقات الدولية عن طريق المفاوضات ، أو طريقة معالجة وادارة هذه العلاقات بواسطة السفراء والممثلين الدبلوماسيين . فهى عمل وفن الدبلوماسى » (٥) . وقد ورد هذا التعريف فى معجم اكسفورد وتبناه نيكلسون .

أما السفير الهندى بانيكار فانه يعرفها بأنها « العمل الرسمى لتوجيه العلاقات بين الدول » (٦) .

---

(٢) د. عز الدين فوده ، النظم الدبلوماسية ، ١٩٦١ ، ص ٤٧ .
Nicolson, Sir Harold, Diplomacy, London 1952, P.P. 13 — 14.

(٣) محمد حسنى عمر ، القانون الدبلوماسى ، ١٩٤٦ ، ص ٨٢ ، ٨٣ .

(٤) د. عبد العزيز محمد سرحان ، القانون الدولى العام ، ١٩٦٩ ، ص ٥٣٣ .

(٥) نيكلسون ، المرجع السابق ، ص ١٥ .

(٦) Panikkar, K. M. Diplomacy : Principles and Practice, 1957, p. 3.

كما يعرفها بقوله : « ان الدبلوماسية فى علاقتها بالسياسة الدولية ، هى فن تقديم مصالح الدولة على مصالح الآخرين » (٧) ٠

ويعرفها الدبلوماسى الكندى ليستر بيرسون بأنها « فن التفـــاوض بين الحكومات » (٨) ٠

ويعرف هانز مورجنتاو الدبلوماسية بقوله انها « صياغة السياسةالخارجية وتنفيذها بالاشتراك مع وزارة الخارجية » (٩) ٠

ومما يجدر بالذكر أن نيكلسون يرى أن استعمال كلمة الدبلوماسية بمعنى صياغة السياسة الخارجية وتنفيذها معا خلط بين السياسة الخارجية وبين الدبلوماسية اذ يقتصر دور الدبلوماسية عنده عـــلى تنفيـــذ الســـياسة الخارجية (١٠)

ويعرف مورجنتاو الدبلوماسية فى موضع آخر بأنها « أداة ووسيلة التكييف الذى يتم عن طريقه السلام ٠ ويعنى السلام هنا الطريقة التى تتخذ لاقامة الأوضاع التى لا بد منها لضمان السلام العالمى » (١١) ٠

ومن استجلاء هذه التعريفات يتبين أنها تدور حول محورين أولهما الوظيفة الدبلوماسية بحسبانها الأداة التى تباشر خلالها العـــلاقات بين الدول ، أما المحور الثانى فهو الأشخاص الذين يتولون هذه الوظيفة ٠

ونخلص مما تقدم الى تعريف الدبلوماسية بأنهـــا الأســـاليب التى تنتهجها الدول لمباشرة العلاقات السياسية فيما بينها بالوسائل السلمية ٠

بيد أن هذا التعريف لا يشمل نوعا خاصا من الدبلوماسية الحديثة وهو ذلك الذى تمارسه الدول فى اطار التنظيمات الدولية ، بمعنى ادارة العلاقات بين الدول عن طريق المنظمات الدولية ٠ وقد أصبح هذا النوع أهم الأشكال والوسائل الدبلوماسية فى هذا العصر نظرا لتعدد تلك المنظمات حتى أصبحت احدى السمات المميزة لعالم اليوم ، كما أصبحت هذه المنظمات من أشخاص القانون الدولى العام التى تتبادل التمثيل الدبلوماسى مع الدول ٠

فالتعريفات التقليدية تقصر الوظيفـــة الدبلوماســـية على الاتصـــال

---

(٧) المرجع السابق ص ٧١ ٠

(٨) Pearson, Lester B., Diplomacy in the Nuclear Age, 1955, P. 523.

(٩) Morgenthau, Hans J., Politics among Nations : The Struggle for Power and Peace, 1969, P.P. 523.

(١٠) نيكلسون المرجع السابق ، ص ١٣ ٠

(١١) مورجنتاو ، المرجع السابق ، ص ٥١٩ ٠

المباشر بين الدول بعضها وبعض ، ولا تمتد لتشمل الاتصال بين الدول عن طريق المنظمات الدولية ، والاتصال بين هذه الدول من جانب وبين تلك المنظمات من جانب آخر .

لذلك ، فان التعريف الذى نؤثر الأخذ به فى دراستنا هو أن الدبلوماسية بمعناها العام هى مباشرة العلاقات السياسية بين أشخاص القانون الدولى العام .

ويطلق على الدبلوماسية « الدبلوماسية البرلمانية » وهى موضوع هذه الدراسة اذا كانت تنصب على ادارة العلاقات السياسية بين الدول بعضها وبعض عن طريق المنظمات الدولية بصفة عامة والأمم المتحدة بصفة خاصة بقصد الحفاظ على الأمن والسلم الدوليين ، وتحقيق التعاون الدولى لحل المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والانسانية .

وسوف نركز دراستنا على الجانبين العلمى والفنى فى الدبلوماسية البرلمانية ، فنبحث فيها بوصفها علما يضرب بأصوله فى تاريخ المجتمعات السياسية ، وقد أصبح له قواعده ونظمه فى تيسير العلاقات بين الدول . كما نبحث فيها بوصفها فنا بمعنى أسلوب العمل الذى تنتهجه الدول فى اطار المنظمات الدولية من ناحية ، وأسلوب هذه المنظمات من ناحية اخرى بقصد اختيار أنسب سبل الاتصال والتفاهم للوصول الى حل المشكلات الدولية حلا سلميا .

الباب الأول

أساليب الدبلوماسية قبل عصر التنظيم الدولى

الفصل الأول : دبلوماسية التوازن الدولى

الفصل الثانى : دبلوماسية المؤتمرات الدولية

الفصل الثالث : الدبلوماسية السرية ودورها
فى قيام الحرب العالمية الأولى

الفصل الأول

دبلوماسية التوازن الدولى

المبحث الأول

نشأة دبلوماسية التوازن الدولى

تضرب دبلوماسية التوازن الدولى بجذورها الى أقدم العصور نظرا للحاجة الى استخدامها لتأمين الجماعة السياسية من العدوان الخارجى عليها وذلك بعقد معاهدات تقوم على أساس توازن القوى balance of power ، ولضرورة هذه الدبلوماسية أيضا كوسيلة لحل المنازعات بين الجماعات السياسية المختلفة ٠ ومن ثم كانت القوى السياسية الكبرى تنتهج تلك الدبلوماسية فى ظل أنظمة الحكم الثيوقراطى Theocratic والحكم المطلق بقصد التنسيق بينها وحصر المنافسة على الممتلكات فى اطار سلمى ، بغض النظر عن رغبات السكان الذين يقطنون هذه الممتلكات وما قد تلحقه بهم هذه السياسية من اضرار بمصالحهم ٠ أما اذا شاركت الدول الصغيرة فى هذه الدبلوماسية فانما يكون ذلك للحفاظ على كيانها فى مواجهة مطامع دولة كبيرة ٠

ومن الأمثلة البارزة فى هذا الصدد أن الدويلات والممالك الصغيرة كتلك التى قامت فى سوريا الكبرى فى ذلك العصر السحيق ، أو تلك التى لم يكن لديها مورد رزق سوى التجارة ، قد حفزتها الرغبة فى دوام السلم الى تشجيع سياسة التعاهد والتحالف سواء مع مصر أو غيرها من الدول الكبرى كدولة الحيثيين فى آسيا الصغرى ، مستهدفه توازن القوى فى المنطقة كوسيلة لمنع تجدد الحروب فيها ، أو دفعا لسيطرة احدى الدول الكبرى عليها سيطرة تامة٠ كما أثبتت رسائل تل العمارنة الدبلوماسية ، وكذلك الرسائل المقابلة لها والتى اكتشفت بعاصمة مملكة الحيثيين أن فراعنة مصر كانوا ينهجون سياسة خارجية تقوم على أن سياسة توازن القوى فى الشرق الأوسط تضمن نفوذ مصر وسيطرتها كدولة كبرى فى المنطقة ، واتخذوا من معاهدات التحالف أداة دبلوماسية لتحقيق هذا الغرض كما يتبين من نصوص معاهدة قادش (١) ٠

---

(١) د٠ عز الدين فوده ، المرجع السابق ، ص ٧٢ ، ٧٣ وقد جاء فيه :

« كان عداء مصر للحيثيين ومنافسة هؤلاء لمصر فى سبيل السيطرة على =

وعرف الاغريق بعد ملوك مصر الفرعونية دبلوماسية توازن القوى ، ومن الأمثلة على ذلك معاهدة أثينا مع مقدونيا اذ قصد بها اقرار التوازن الدولى . أما الرومان فلم يعرف عنهم استخدام هذا الأسلوب الدبلوماسى ، اذ كانت علاقاتهم فى وقت السلم مع الدول المستقلة يغلب عليها الطابع القانونى لا السياسى ، بمعنى أن معاهداتهم ومواثيقهم كانت تقوم على المبادىء القانونية كمبدأ احترام العهود ، ولا تستند الى المبادىء السياسية كمبدأ التوازن الدولى. أما البلاد الأخرى فقد كانت مستعمرات تابعة لروما أو دولا مغلوبة فقدت استقلالها وفرضت عليها السيادة الدولية الرومانية . ولما كان التوازن الدولى لا يقوم الا بين دول ذات سيادة ، فان الدبلوماسية الرومانية لم تستخدم فى هذا الغرض .

ولم يكن من المستغرب فى ظل سياسة توازن القوى التى اتبعتها أنظمة السلطة الالهية التى تقوم على اختلاط القانون بالدين (٢) أن تعرف

= كل من سوريا وفينيقيا وفلسطين هو السبب فى سعى فراعين مصر الى التحالف مع ممالك بابل وميتانى وغيرهما من بلاد ما بين النهرين ، واقامة علاقات ودية بارسال البعثات التى تحمل المكاتبات الدبلوماسية ، وذلك لمواجهة نفوذ الحيثيين . ولما ضعفت مملكة بابل وبرزت قوة دولة أشور الفتية فى شمالها بادر الفراعنة الى توثيق علاقاتهم الدبلوماسية معها . ولكن ما أن ازداد نفوذ آشور وقويت شوكتها حتى وجدت كل من مصر ودولة الحيثيين – وقد أضعفت الحروب الطويلة التى دارت بلنهما من قواهما – أنهما فى حاجة الى التحالف مع بعضهما والوقوف جنبا الى جنب كضرورة تطلبها ميزان القوى ازاء الخطر الجديد ، فكان توقيع معاهدة قادش بين رمسيس الثانى فرعون مصر وخاتوسيل الثالث ملك الحيثيين فى سنة ١٢٧٨ قبل الميلاد » .

ولمزيد من التفاصيل فى شأن هذه المعاهدة التاريخية الهامة يرجع الى :
Budge, E.A. Wallas, Egypt, The Home Universiy Library of Modern Knowledge, London, 1925, P.P. 176 — 177.

ج . هـ . بريستد ، تاريخ مصر ، ترجمة د. محرم كمال .

أ. ج. سفوج وعمر الاسكندرى ، تاريخ مصر الى الفتح العثمانى ، مطبعة المعارف ، الجزء الاول ، ص ٤٦ – ٤٨ .

(٢) نجم هذا الاختلاط عن فكرة الأصل الالهى للدولة Divine Origin فكان الحكام القدامى يجمعون بين شخصيتى الكاهن والملك ، كما أن سلطانهم كملوك اعتمد أساسا على الخوف الخرافى الذى كان يغشى الناس من مراكزهم المقدسة .

ولمزيد من التفاصيل يرجع الى : Glichrist, R.N., Principles of Political Science, Orient Longmans, 7th Edition. 1964, P. 70.

هذه العصور السحيقة فى القدم أسلوب الدبلوماسية السرية • ولئن كان هذا الأسلوب قد قصد به فى العصور الحديثة اخفاء أمر بعض الخطط السياسية عن الدول المعادية أو المنافسة وعن الشعوب التى تضار من تنفيذ هذه الخطط ، فان سرية المعاهدات القديمة كان الدافع اليها – فى تقديرنا – مخافة الدول الاخرى وحدها ، اذ كانت الشعوب أشبه بالممتلكات من حيث حرية الحاكم فى شئونها • والمثال الذى سجله التاريخ القديم للمعاهدات السرية هو معاهدة الأثينيين مع فيليب ملك مقدونيا بشأن أمفيبوليس (٣،٤)

واستمرت دبلوماسية التوازن الدولى فى عصر الامبراطوريات الدينية والعصور التالية • ففى العصر الأول كانت الدولة الاسلامية ودولة الروم هما أعظم القوى السياسية فى العالم ، ثم قامت الى جوارهما قوتان أخريان عظيمتان • وصار العالم موزعا بين أربع قوى متنافسة هى الخلافة العباسية فى الشرق ، ومنافستها الامارة الأموية بالأندلس ، ودولة الروم ، ومنافستها دولة الفرنجة • وأدى قيام تلك القوى الأربعة وتعدد مصالحها واختلاف منازعها الى ظهور نشاط دبلوماسى حافل كان محوره سياسة التوازن الدولى (٥) ، وبدأ ذلك بوجه خاص فى عقد المحالفات لمقاومة الخطر الذى يتهدد كل دولة من منافستها (٦) •

وقد استقرت دبلوماسية التوازن الدولى فى المجتمع الدولى الحديث وظلت تشكل محور السياسة الأوربية منذ القرن السابع عشر حتى الحرب العالمية الأولى • واذا كانت الدبلوماسية البرلمانية قد وضعت حدا لدبلوماسية التوازن الدولى القائمة على المحالفات السرية بصفة خاصة ، فانها لم تقض على فكرة هذا التوازن ، وان كانت هذه الفكرة قد اتخذت صورا جديدة تتفق مع التطور الذى أعقب الحرب العالمية الثانية وهى الأحلاف والقواعد العسكرية •

---

(٣) Nicolson, Sir Harold, The Evolution of Diplomatic Method, The University Press, Glasgow, 1960, P. 7.

(٤) مما يجدر بالتنويه أن الاغريق قد عرفوا دون غيرهم من الشعوب القديمة النظام الديمقراطى فى الحكم ، ومن ثم يمكن القول بأن مثل هذه المعاهدة السرية كان مقصودا بها أن تخفى على الشعوب كما تخفى على الحكام •

(٥) د• ابراهيم احمد العدوى ، السفارات الاسلامية الى أوربا فى العصور الوسيطى ، ١٩٥٧ ، ص ١١ ، ١٣ •

(٦) شجع دبلوماسية التحالف أن المسيحية الشرقية ومركزها القسطنطينية، والمسيحية الغربية ومركزها روما ، كانت كل منهما أجنبية عن الأخرى،وكان التنافر والكراهية والعداء تملأ قلب كل منهما حيال الثانية كما هو الحال بين روسيا والغرب فى مرحلة ما بعد المسيحية (أرنولد توينبى ، العالم والغرب ، ترجمة عبد الواحد الانبابى ، ص ٦) •

المبحث الثاني

تقنين مبدأ التوازن الدولى فى المعاهدات الدولية

يبين مما تقدم أن الدول القديمة عرفت سياسة التوازن الدولى ، ومن ثم الدبلوماسية التى استخدمت علانية أو سرا لتنفيذها ، ممارسة لا نظرية . حتى اذا كان القرن السابع عشر دخلت هذه السياسة مرحلة اقرارها دوليا وتقنينها لأول مرة ، وكان ذلك فى معاهدة صلح « وستفاليا » Westphalia التى وضعت فى سنة ١٦٤٨ ومعاهدة صلح « أوترخت » Utrecht المنعقدة سنة ١٧١٣ . فلقد أكدت هاتان المعاهدتان مبدأ ميزان القوى لحكم العلاقات بين الدول الأوربية ورسمت على هداه سياسة ثابتة محددة .

معاهدة وستفاليا :

تخلص الظروف التى أدت الى عقد معاهدة وستفاليا فيما حدث من منازعات دينية وسياسية فى أوربا منذ أواخر القرن الخامس عشر . فلقد احتدم النزاع بين الامبراطور والكنيسة بعد أن نخر فى عظامها الفساد وبدأت تفقد هيبتها وسيطرتها ، وانتشر المذهب البروتستانتى الذى أسسه مارتن لوثر بعد أن أعلن الثورة على البابا بل على الكنيسة الكاثوليكية . وترتب على ذلك انقسام الدويلات الألمانية الى ممالك وامارات كاثوليكية وأخرى بروتستانتية ، وقامت بين الطائفتين حروب دينية ، وقد عمت هذه الحروب القارة الأوربية وان اتخذت من ألمانيا بوجه خاص مسرح معاركها ، اذ اشترك فيها الأمراء الألمان وبعض الدول الأجنبية كفرنسا والسويد والدانمرك وانجلترا ضد الامبراطورية الجرمانية الرومانية المقدسة التى يمثلها أباطرة آل هابسبرج (٧) فى النمسا وألمانيا وايطاليا والأراضى المنخفضة (هولندا وبلجيكا) وأسبانيا ، وكانت فرنسا والسويد تتزعمان الحلف الأول ، على حين تقود النمسا الحلف المضاد . ورغم الطابع الدينى الذى حملته تلك الحروب ، فلقد كانت الدول التى خاضتها تستتر خلف هذا القناع لاخفاء أهدافها السياسية وهى سعى بعضها الى مزيد من التوسع القارى وسعى البعض الآخر الى الحد من هذه المطامع . واستمرت تلك الحروب ثلاثين عاما (من سنة ١٦١٨ الى سنة ١٦٤٨) وانتهت بعقد صلح وستفاليا (٨) .

---

(٧) الأسرة المالكة التى حكمت الامبراطورية الرومانية المقدسة ثم الامبراطورية النمسوية ابتداء بأول امبراطور وهو رودلف فى عام ١٢٧٣ وانتهاء بآخر امبراطور وهو فرنسوا جوزيف فى عام ١٩١٨ .

(٨) كان من نتائج معاهدة صلح وستفاليا دفع فرنسا الى المسرح الدولى بوصفها الدولة الأوربية المسيطرة .

وكان عقد هذا الصلح انجازا دبلوماسيا على أكبر جانب من الأهميـة ، لا بالنسبة لما حققه من وضع حد لتلك الحرب الطويلة فحسب ، بـل لأنه كان نقطة تحول فى السياسة الأوربية وفاتحة العلاقات الدولية والنظـام الحديث للقانون الدولى . ذلك لأن هذه المعاهدة قضت على سلطان الامبراطورية الرومانية المقدسة ، وجعلت الدولة الاقليمية « القومية » حجر الزاوية فى نظام المجتمع الدولى ، مستبدلة ـ بذلك ـ الطابع السياسى المدنى بالطابع الدينى ، وناسخة قواعد القانون الدولى العام فى القرون الوسطى ، تلك القواعد التى كانت تقوم على أساس اتحاد أوربا فى ظل امبراطورية واحدة يحكمها قانون واحد . اذ سلم اطراف المعاهدة بالوضع الدولى القائم وهو تقسيم أوربا الى دول مستقلة عن بعضها ضمن أراضيها ، ومن الناحية القانونيـة ، كل الاستقلال ، فلا تعترف كل واحدة منها بوجود سلطة تفوق سلطتها ، بـل ترى فى نفسها ندا لغيرها ، لا تقبل الامتثال لند لها الا برضاها وتحقيقـا لمصلحة لها ، مما يعنى أنها دولة ذات سيادة .

وعلى أساس اعتراف الأطراف المتعاقدة بهذا الوضع أصبح المجتمع الدولى مجتمع السيادات المتساوية أو مجتمع الأنداد السياسى . وحل مبدأ السيادة محل السلطة المزدوجة : سلطة البابا وسلطة الامبراطور . وأصبح هـذا المبدأ القاعدة التى تقوم عليها علاقات أعضاء هذا المجتمع . وعلى أساس هذا الاعتراف أيضا أنشأت المعاهدة بعض القواعد القانونية الدولية الجديدة بما تضمنته من مبدأ المساواة بين الدول المسيحية ، بغض النظر عن عقـائدها الدينية من بروتستانتية وكاثوليكية وعن أشـكال حكوماتهـا (ملكيـة أو جمهورية) (٩) .

وانطلاقا من مبدأ السيادة أيضا ، ودعما للاتجاه الى استقرار العـلاقات الدولية على أساس وضع حد للصراع بين القـوى السيـاسية الحاكمة فى أوربا ، أرست التسوية العامة فى وستفاليا ـ لأول مرة فى تاريخ العصور الحديثة ـ دبلوماسية التوازن الدولى كوسيلة لحفظ أمن كل دولة من أعضاء المجتمع الدولى ولضمان الاستقرار فى هذا المجتمع ومنع نشوب حرب جديدة ، عن طريق الاتفاق على قواعد معينة للسلوك الدولى تحـدد سـلفا . ويؤدى انتهاكها والخروج عليها الى فرض عقوبات معينة ، محددة سلفا أيضـا ، بالنسبة الى طبيعتها والى الاوضاع والطريقة التى تطبق بها (١٠) . فاستمرار العلاقات الدولية يقتضى تحديد الحقوق والالتزامات المتبـادلة بين الدول

---

(٩) د. حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السـلم ، ط ٤ ، ١٩٦٩ ، ص ٣٧ .

(١٠) د. احمد سويلم العمرى ، أصول العلاقات السياسية الدوليـة ، ١٩٥٧ ، ص ١٤٤ ـ ١٤٦ .

تحديدا واضحا مرسوما • ومن ذلك تعيين الحدود الاقليمية فى البر والبحر لكل دولة ، والأوضاع المتعلقة باكتساب أرض جديدة عن طريق الاستيلاء أو اضافة الملحقات أو الفتح وغير ذلك من القواعد القانونية التى يتطلبها تنظيم العلاقات بين الدول صاحبة السيادة ، وهى القواعد التى تضمنتها المجموعات الأولى (١١) من قواعد القانون الدولى التى تحدد حقوق الدول وواجباتها ، بالنسبة الى علاقاتها المشتركة فى القرنين الخامس عشر والسادس عشر ، وأقرتها الدول المتعاقدة فى معاهدة وستفاليا (١٢) •

وقد وضعت هذه المعاهدة الخط الفكرى الأساسى لنظرية التوازن الدولى ، وهو التكافؤ فى القوى الحيوية ، اذ اشترط فى نصوص الصلح أن تتساوى مجموعة الدول الكاثوليكية ومجموعة الدول البروتستانتية فى أوربا الوسطى من حيث عدد السكان وحجم الموارد حتى لا يتسنى لفريق أن يبتلع الآخر ، وحتى يستطيع كل منهما أن يدافع عن كيانه اذا وقع اعتداء عليه • وبمقتضى هذا التوازن خفضت المعاهدة عدد الدول الصغيرة التى كانت تتألف منها الامبراطورية الرومانية من ٩٠٠ الى ٣٥٥ دولة (١٣) •

معاهدة أوترخت :

قطعت دبلوماسية التوازن الدولى شوطا متقدما على طريق نظرية تكافؤ القوى وذلك فى معاهدة صلح أوترخت التى عقدت فى عام ١٧١٣ لانهاء حرب الوراثة الأسبانية • وتتلخص ظروف هذه الحرب فى أن أوربا كانت تنتظر فى عهد شارل الثانى ملك أسبانيا (١٦٦٥ ــ ١٧٠٠) موت الملك الذى لا وريث له على العرش لاقتسام مملكته التى تطمع فيها كل من فرنسا والنمسا وبافاريا • وقد عقدت معاهدات سرية لهذا الاقتسام • لكن شارل أوصى قبل

---

(١١) يرجع الفضل فى انشاء قواعد القانون الدولى التى تضمنتها هذه المجموعات الى رواد القانون الدولى القدامى وعلى رأسهم جروسيوس هوجو المعروف باسم هويج فان جروت (١٥٨٣ ــ ١٦٤٥) ويعد كتابه (حول قوانين الحرب والسلام) De Jure belli ac Pacis المطبوع فى عام ١٦٢٨ أكمل تنظيم كلاسيكى للقانون الدولى القديم • وقد بنى على أساس هذا التنظيم خلال القرون الثامن عشر والتاسع عشر والعشرين صرح قوى يضم ألوف المعاهدات ومئات القرارات التى أصدرتها المحاكم الدولية ، وما لا عد له ولا حصر من قرارات المحاكم الداخلية ، وتنظم هذه المعاهدات والقرارات فى الغالب العلاقات ، بين الأمم ، التى تنشأ من تعدد الاتصالات الدولية وتنوعها •

(١٢) هانز مورجنتاو ، المرجع السابق ، ص ٢٦٤ •

(١٣) هذا الاحصاء مستقى من مورجنتاو ، المرجع السابق ، ص ١٨١ •

موته وبرضاء شعبه بانتقال العرش وكل ممتلكاته الى فيليب دوق أنجو حفيد لويس الرابع عشر ملك فرنسا الذى أصبح ملكا على أسبانيا فى عام ١٧٠٠ · لكن هذا أدى الى حرب ميراث عرش أسبانيا التى دامت نحو اثنتى عشرة سنة ، وقد دارت بين الامبراطورية الفرنسية فى عهد لويس الرابع عشر ذى النزعات التوسعية والامبراطورية الأسبانية التى كانت تجتاز مرحلة الضعف والاضمحلال حينئذ بعد أن كانت فى ذروة التفوق البحرى · وقد تصدت انجلترا لفرنسا ، ولم تكن بعد غير دولة بحرية ناشئة ونجحت فى اقامة حلف عسكرى ضم هولندا التى كانت تسعى الى الاثراء عن طريق التجارة الدولية وجلها خاضع للعرش الأسبانى ، والامبراطورية النمسوية وكانت أسرة الهابسبرج الحاكمة تواقة الى بسط سيادتها على أوربا ، كما جمعت بين هولندا والنمسا الرغبة فى مواجهة الخطر المتمثل بجوارهما فى فرنسا · وانتهت الحرب بكسر شوكة لويس الرابع عشر بعد أن استنزفت تلك القوى العديدة المتألبة عليه موارد دولته ·

وسعت انجلترا الى عقد مؤتمر للتسوية فى مدينة أوترخت بالأراضى الواطئة التابعة لأسبانيا وقتئذ · وظل هذا المؤتمر قائما منذ يناير سنة ١٧١٢ الى أبريل ١٧١٣ ، وأسفر عن عقد معاهدة أرغم فيها فرنسا على قبول شروط الدول المتحالفة المنتصرة · وقد نجحت الدبلوماسية الانجليزية فى تحقيق هدفها وهو القضاء على أطماع لويس الرابع عشر التى لم تكن تقف عند حد واضعاف سلطان الامبراطور الأسبانى ، والاتساع ما أمكن على حسابهما · ورأت أن انشاء ميزان قوى بين الدول الكبرى كفيل بمنع طغيان احداها على الأخرى وسيطرتها على القارة ، كما أنه خليق بابلاغها مطمحها ، فعمدت الى تطبيق نظرية التوازن الدولى وفق مصلحتها ·

ومن ثم نصت المعاهدة على اقامة نظام حدود قوية أسندت حمايتها الى دول صغيرة فى البحر الشمالى وفى البحر الأبيض المتوسط ، وكان من المتعذر على هذه الدول مباشرة مهامها دون الالتجاء الى انجلترا ، وذلك للحيلولة دون توسع فرنسا فى الشمال ، مع اضعاف نفوذ أسبانيا فى بلجيكا · كما نصت المعاهدة على اتساع امارة السافواى الواقعة على حدود النمسا وفرنسا حتى تقف عائقا دون وصول الأخيرة الى سهول البو فى ايطاليا · وكذلك الأمر بالنسبة للامارات الألمانية على نهر الرين وحدود فرنسا الشرقية ، فان من شأن ذلك أن تصبح هذه الامارات بعد اتساعها حائلا بين فرنسا وبين النمسا · وهكذا تقلصت الامبراطوريتان الفرنسية والأسبانية ، فعادت كل منهما الى حدودها ، وقضى الصلح بتنازل ملك أسبانيا عن حقه فى عرش فرنسا بصفة نهائية وايثاره عرش بلاده ، وتنازل المرشح لعرش فرنسا عن عرش أسبانيا رغم قرابة البيتين المالكين ، مع تسجيل هذا التنازل فى كل من الكورتيز

الأسبانى وبرلمان باريس • كما أن هذا الصلح وضع مبدأ جديدا ، كان له دوى كبير فيما بعد ، وهو مبدأ تعاقد الملكين مع الشعب وقيام اتفاق بينهما (١٤) •

أما اعضاء الحلف ، فقد ظفرت النمسا بجزء هام من ايطاليا فضلا عن الأراضى الواطئة الأسبانية ، وذلك نظير تنازل الامبراطور عن لقبه كامبراطور الكاثوليك • واكتفت انجلترا من هذا التنظيم الجديد بالاشراف والرقابة ، بينما كفلت لها المعاهدة تثبيت قدميها فى المواقع الاستراتيجية الهامة فى حوض البحر الأبيض المتوسط باحتلالها جبل طارق ، واستيلائها على جزر مينوركا ، اذ أتاح لها هذا ضمان سيطرتها على الشواطئ الغربية وامتلاكها هانوفر كى تضمن رقابتها على البلطيق ، وبذلك أتيح لها الوصول الى أبواب كندا • وكان من شأن تلك المعاهدة أيضا أن تحالفت انجلترا مع البرتغال لاطلاق يدها عند الضرورة فى شبه جزيرة أيبيريا (١٥) •

ويتبين مما تقدم أن هذه المعاهدة قد اعترفت ، لأول مرة ، بمبدأ توازن القوى عن طريق التعويضات الاقليمية ، وهو الذى أصبح أسلوبا شائعا فى القرنين الثامن عشر والتاسع عشر للحفاظ على توازن القوى • فقد نصت

المعاهدة على تقسيم معظم الممتلكات الأسبانية فى أوربا وفى المستعمرات بين أسرتى هابسبورج والبوربون (١٦) وانجلترا حفظا « للتوازن الدولى فى أوربا » على حد تعبير المعاهدة •

تحليل دبلوماسية التوازن الدولى :

استقرت دبلوماسية التوازن الدولى فى السياسة الاوربية بعقد معاهدتى صلح وستفاليا وأوترخت ، وأصبحت تعنى الاتجاه الى منع أية دولة

---

(١٤) اذا كان مبدأ توازن القوى الذى شرعته معاهدة أوترخت قد أدى بطبيعته وسوء تطبيقه الى اشتعال الحرب ، فلقد كان النص فى هذه المعاهدة على مبدأ تعاقد الملوك مع الشعب قرارا مبكرا بهذا المبدأ الديمقراطى • وقد أدى هذا الى اختفاء نظرية بوسويه Bossuet فى تمجيد الملكية واطلاق يدها فى شئون الرعية ، وما يتبع ذلك من الاستئثار بسلطات مطلقة بموجب الحق الالهى ، وحلول فلسفة لوك Locke محلها بما تتضمنه من دفاع عن السيادة القومية وأسسها • ونسجا على منوالها اقتصر كل من ملكى فرنسا وأسبانيا على القبض على صولجان الملك فى وطنه باعتبار أن عرشه هو رمز السيادة القومية •

(١٥) د• أحمد سويلم العمرى ، المرجع السابق ، ص ١٤٤ – ١٤٦ •

(١٦) الأسرة المالكة التى حكمت فرنسا ثلاثة قرون ابتداء بهنرى الرابع فى عام ١٥٨٦ وانتهاء بلويس السادس عشر الذى أعدمته الثورة عام ١٧٩٣•

من الوصول الى درجة من القوة تتيح لها تهديد استقلال غيرها ، ومن ثم تهديد الحياة الدولية وتعريض السلم للخطر فى أوربا ، وأن تحقيق هـذا الهدف يوجب المحافظة على درجة من التكافؤ بين الدول الكبرى واعتدال ميزان القوى العسكرية فيها ، ويدخل فى تقدير هذه القوى عناصر المساحة والسـكان والموارد • فاذا وصلت دولة ما الى درجة من القوة تجعلها قادرة على التوسـع والغزو ، بادرت الدول المجاورة لها الى اجراء مشترك لوقفها عنـد حدها والحيلولة بينها وبين تحقيق غاياتها ، وعندئذ تقوم الحرب •

ويتضح ذلك اذا افترضنا جدلا أن الجماعة الدولية تتكون من خمس دول : أ ، ب ، ج ، د ، هـ • فزيادة قـوة أية دولة فى هـذا الفرض يعنى أضعـافا لقوة الدول الأخرى ، لأن معيار قوة الدولة يقاس حيال قوة غيرها من الدول • فلو أن دولة (أ) غزت دولة (ب) واستولت على جزء من اقليمها ، فانهـا بذلك تزيد من قوتها على حساب دولة (ب) وتصبح فى مركز أفضل بالنسبة للدول ج ، د ، هـ • ومن ثم فان مصلحة هذه الدول أو بعضها تقضى عليها بأن تحول دون تحقيق هذا الوضع ، وذلك بأن تساعد دولة (ب) ضـد دولة (أ) • وهى اذ تقوم بهذه المساعدة انما يحدوها الى ذلك صالحها الخاص الذى يتهدد بازدياد دولة (أ) • ويتحقق ذات الوضع لذات الأسباب لو أن دولة (ب) هى التى حاولت أن تستزيد من قوتها على حساب دولة (أ) ، وهكذا دواليك •

ومن ثم فان أعضاء الجماعة الدولية يحاولون أن يلقوا بثقلهم فى كفـة الميزان التى توجد بها الدولة المعرضة للتهديد ، لأن الأمير الذى يساهم فى زيادة قوة غيره من الأمراء يهدم ـ كما قال مكيافيللى ـ قوته الخاصة • وسير الدول على هذه السياسة يترتب عليه ألا تتمكن أية دولة منها من أن تبز الدول الباقية ، وبهذا تحافظ على استقلالها • وهكذا نرى أن نظام توازن القـوى نظام طبيعى فى مجتمع يتركب من عدد من الدول أو هو ـ على حد تعبير المؤرخ الانجليزى أرنولد توينبى ـ « نظام من الديناميكية السياسية يمارس حينما يربط مجتمع نفسه بعدد من الدول المستقلة » •

ويفسر توينبى تلك الظاهرة بأن الاستقرار يمكن تحقيقه عن طريق ميل الوحدات المنفردة الى ايجاد نوع من التوازن والتعادل • وهذا التوازن فى أحلى صوره ليس ثابتا ولا مستديما ، لأن الحياة لا يمكن أن تظل فى توازن ساكن بل هى عرضة للتغيير المستمر • غير أنه من الممكن تحقيق نوع من الاستقرار من وقت لآخر عن طريق القوى التى تتحد لاقرار التوازن المفقود •

وثمة تحليل آخر لدبلوماسية توازن القوى ، يقوم على أساس أن القوة هى العامل الأساسى المحرك للعلاقات السياسية الدولية ، ومن ثم فان المشكلة الحقة فى هذه العلاقات هى ظاهرة القوة • وقد تأرجح العالم بين نظـام

الدولة العالمية وبين الانقسام الى وحدات سياسية تتخذ صورة دول مستقلة .
وبدهى أن القوة فى نظام الدولة العالمية انما تعود الى السلطة المركزية فى الوحدة المسيطرة ، وهى التى توزعها . أما فى عالم مقسم الى دول ذوات سيادة فان القوة تتوزع نسبيا بين الدول ، فكل دولة على حدة لها قدراتها ، ولذلك فالقوة ليست احتكارا لسلطة بعينها تفرض بها سيطرتها على العالم . ولما كانت كل دولة حريصة على استقلالها ، متشبثة بسيادتها ، فلا بد من تنظيم معين يضمن لهذا الاستقلال البقاء ، ولتلك السيادة الدوام ، ويحول بقدر الامكان دون أن تحتكر القوة لتحطيمها . ذلك المنهج هو ما عرفته أوربا مع قيام الدولة القومية باسم « توازن القوى » (١٧) .

وقد بلغ ثبوت مبدأ التوازن الدولى الذى اتخذته الدبلوماسية منهاجا لها منذ العصور القديمة ، والذى وضعت الأصول الأولى لنظريته فى معاهدتى وستفاليا وأوترخت ، الى حد قول واحد من كبار رجال الفكر السياسى المعاصرين وهو هانز مورجنتاو (١٨) ان وجود القانون الدولى رهن بوجود توازن القوى على أساس أن هذا التوازن هو المحور الأساسى للعلاقات الدولية :

« يدين القانون الدولى بوجوده وتطبيقه الى عاملين ، كلا هما لا مركزى فى طبيعته : وهما المصالح الواحدة والمكملة للدول الفردية ، وتوزيع السلطان على هذه الدول . فحيث ينعدم الاشتراك فى المصالح ، وينعدم توازن القوى ، لا يوجد القانون الدولى » .

---

(١٧) د. محمد طه بدوى و د. محمد طلعت الغنيمى ، دراسات سياسية وقومية ، ١٩٦٣ ، ص ٢٨٤ ، ٢٨٢ .

(١٨) Hans J. Morgenthau عالم ألمانى الأصل ، أمريكى التجنس . يعد من كبار أساتذة القانون وعلم السياسة فى ألمانيا وأمريكا . عمل فى المحاماة منذ عام ١٩٢٧ ، وكان رئيسا لمحكمة العمل فى فرانكفورت فى ألمانيا ، ثم أصبح مستشارا لوزارة الخارجية الأمريكية عام ١٩٤٩ ، ومحاضرا فى كليتى الحربية والطيران فى أمريكا ، وأستاذا للاقتصاد السياسى فى جامعة شيكاغو . وله مؤلفات عدة فى هذا المجال لعل أهمها كتابه « رجل العلم وسياسات القوة » وكتابه « دفاعا عن المصلحة القومية » وكتاب « السياسة بين الأمم ، الصراع من أجل السلطان والسلام »
Politics Among Nations, The Struggle for Power and Peace.

وقد صدرت باللغة الانجليزية منه طبعتان كانت أولاهما فى عام ١٩٤٧ ، فى حين كانت الثانية فى عام ١٩٥٦ . والفقرة التى استشهدنا بها منقولة منه ، وهو يعد من أمهات الكتب فى الفكر السياسى ومن المراجع الرئيسية التى لا غنى عنها لكل باحث فى السياسة ، وان كنا نختلف مع مؤلفه فى بعض اتجاهاته وأفكاره .

ويذهب أحد كبار أساتذة القانون الدولى فى العصر الحديث الى أن توازن القوى قوة اجتماعية ضخمة • فالأستاذ أوبنهايم Oppenheim يسمى توازن القوى « بالشرط الذى لا غنى عنه لوجود القانون الدولى » • وهو يقول فى كتابه « القانون الدولى » :

« يمكن استخلاص ستة نواميس من تاريخ تطور القانون الدولى :

أول هذه النواميس وأهمها أن القانون الدولى لا يمكن أن يوجد ، الا اذا كان هناك تكافؤ أو توازن فى القوى بين أعضاء الأسرة الدولية • واذا كانت الدول تعجز عن كبح جماح بعضها البعض ، فلن تكون لأية قواعد قانونية أية قوة ، اذ أن الدولة المفرقة فى قوتها ستحاول بالطبع أن تعمل طبق أهوائها ، عاصية بذلك القانون • ولما كان من المستحيل ايجاد سلطة سياسية مركزية فوق الدول المستقلة ذات السيادة تستطيع أن تفرض عليها قواعد القانون الدولى ، **فان توازن القوى يصبح أمرا لا مناص منه للحيلولة بين أى عضو من أعضاء الأسرة الدولية ، وبين أن يغدو متفوقا فى قوته على القوى الأخرى** •

ويعمل توازن القوى ، كقوة توزع اختصاصها عندما يكون فى شكل عام يعمل ضد أية انتهاكات للقانون الدولى ، وعندما يستدعى هذا الانتهاك فى بعض الحالات الشاذة متطلبا عملا لانقاذ القانون ، وتكون المصالح المتماثلة والمتكاملة من الناحية الأخرى ، كوكالات لا مركزية فى حالة مستمرة من العمل ، اذ أنها شرايين الحياة للقانون الدولى ، وهى تفرض تأثيرها الموزع للاختصاصات على ثلاث مهام أساسية لابد لكل نظام قانونى من أن يؤديها وهى التشريع والحكم والتنفيذ » •

ونظرا للأهمية القصوى التى يوليها مورجنتاو لمبدأ توازن القوى ، فقد خرج من دراسته بنظرية متكاملة تتناول هذا المبدأ فى السياسات الداخلية والسياسات الخارجية قديما وحديثا ليس هنا مجال عرضها •

المبحث الثالث

معاهدات التحالف كأداة لدبلوماسية التوازن الدولى

يترتب على الحقيقة الثابتة وهى أن دبلوماسية توازن القوى قديمة قدم التاريخ السياسى نفسه لأنها نتيجة طبيعية وحتمية لصراع الدول على السلطان – على حد تعبير هانز مورجنتاو – أن معاهدات التحالف هى احدى الحقائق الثابتة أيضا بحكم ارتباطها الوثيق بهذه الدبلوماسية ، ذلك لأن مبدأ التوازن الدولى يظل نظريا حتى يتحقق بالحرب أو بالدبلوماسية ، وهو اذ يؤثر الدبلوماسية كحل سلمى بغض النظر عن القصد من ورائه أو عما

قد يترتب عليه من نتائج انما يتخذ من معاهدات التحالف أداة لتحقيق الهدف أو بعبارة أخرى يتخذها شكلا يتجسد فيه أو اطارا يحتويه ٠

فالمعاهدات الدولية كانت منذ تكوين المجتمعات السياسية الأولى ـ ولم تزل ـ من أهم الأساليب الدبلوماسية ، لأن الدبلوماسية وسيلة تصطنعها الدول لكى تقنع كل منها الاخرى بمطالبها أو مواقفها أياكان موضوعها فى المشكلات السياسية القائمة بين الجانبين ٠ ويجرى هذا الاقناع من طريق المفاوضة ، وهى تبادل وجهات النظر بين ممثلى دولتين أو أكثر بقصد التوصل الى عقد اتفاق دولى بينهما ، يتناول بالتنظيم ما تبغى الدولتان تنظيمه من شئون ٠ وموضوع المفاوضة السياسية هو تنظيم العلاقات السياسية بين الدولتين المتفاوضتين ، أو تبادل وجهات النظر بينهما بقصد الوصول الى حل النزاع القائم بينهما بالطرق السلمية (١٩) ٠

وتأتى أهمية المفاوضات بالنسبة للدبلوماسية من كونها أول الأدوار التى تمر بها المعاهدات من حيث شكلها ، تلك المعاهدات التى تعد أداة الدبلوماسية الأولى فى تحقيق أغراضها ٠ وقد بلغ من شأن هذه الأهمية أن فن التفاوض بين الدول L'art des négociations يعد مرادفا للدبلوماسية فى مدلولها الضيق لدى أكثر الفقهاء والشراح القدامى والمحدثين ٠

المركز القانونى والدبلوماسى للمعاهدات :

لما كان عقد المعاهدات معدودا فى طليعة الأساليب الدبلوماسية بالنظر الى كون المعاهدة اتفاقا يتم بين أشخاص قانونية دولية ويقوم على الرضا وتوافق ارادات هذه الأشخاص من طريق الأخذ والعطاء بين الأعضاء الذين يعبرون عن تلك الارادات ، فان ذلك يدعونا الى التساؤل عما اذا كانت المعاهدات التى لا يتوافر فيها شرط الرضا الصحيح تعد عملا دبلوماسيا أو لا تعد كذلك ٠ ويثور هذا التساؤل فى الواقع الدولى بمناسبة الاتفاقات التى تتم تحت الاكراه الواقع على الدولة نفسها ـ لا على ارادة العضو المعبر عن ارادتها ـ كمعاهدات الصلح التى تعقد على أثر هزيمة أحد المتحاربين ـ ومثالها معاهدة صلح أوترخت التى اقتسمت انجلترا وحلفاؤها بمقتضاها ممتلكات أسبانيا وأقاليم كانت فرنسا مستولية عليها ومعاهدات الصلح التى فرضت على ألمانيا بعد هزيمتها فى الحرب العالمية الأولى ٠

ويحسن قبل أن نجيب على هذا التساؤل أن نبين مدى مشروعية أو بطلان تلك المعاهدات من وجهة نظر القانون الدولى على أساس أن المعاهدة عمل قانونى دولى يصدر عن جانبين أو أكثر ، وبالنظر الى الصلة الوثيقة بين القانون

(١٩) د٠ حامد سلطان ، المرجع السابق ، ص ٢١٦ ٠

والدبلوماسية ، تلك الصلة التى يعبر عنها الأستاذ براديبه فوديريه فى تعريفه للقانون الدبلوماسى بأنه « ذلك الفرع من القانون الدولى الذى يتناول بصفة خاصة تنسيق العلاقات الخارجية للدول » ٠ وفى التكييف القانونى لهذه المعاهدات يقول الدكتور حامد سلطان : « ان الرأى قد تفرق فى شأن شرط صحة الرضا وخلوه من العيوب ومن بينها الاكراه ، فضلا عن التباين القائم بين آراء الفقه من ناحية ، وما يجرى عليه العمل من ناحية أخرى ٠ ويرى الأخذ بالمذهب الواقعى الذى يقرر أن الاكراه لا يؤثر على رضا الدولة ، سواء أكان ماديا أم معنويا ٠ وذلك لأنه ان كان واقعا على شخص العضو المعبر عن ارادة الدولة ، فانه يكفى أن تمتنع السلطات المختصة فى هذه الدولة عن التصديق على الاتفاق ٠ ولأنه ان كان واقعا على الدولة ذاتها ، فانه من وظائف القانون الدولى ــ فى وضعه الحاضر ــ أن يطبع المواقف المترتبة على استعمال القوة بالطابع القانونى وهذا هو الواقع فى الحياة الدولية (٢٠) ٠

ولقـــد أخـــذ علماء الدبلوماسية بوجهة النظر نفسها التى استند اليها علماء القانون وهى احترام العرف الدولى الذى جرى على الاعتداد بالوضع

---

(٢٠) د٠ حامد سلطان ، المرجع السابق ، ص ٢٣٥ ، ويضيف الى ما تقدم : « ان هذا المذهب هو الذى يتفق مع وقائع الحياة الدولية وطبيعة أوضاعها كما تبدو فى المرحلة الحاضرة لتنظيم الأسرة الدولية ٠ وظاهر أن ما تواتر عليه العرف بين الدول فى هذا الشأن لا يتفق مع المنطق أو العدل اذ هما يقضيان بألا تنسب الى الدولة الا ارادتها السليمة غير المعيبة بعيب من عيوب الرضا ٠ لذلك نادى بعض العلماء بوجوب تعديل القواعد القانونية الدولية تعديلا يجيز ابطال المعاهدات التى عقدت تحت الاكـراه ٠ الا أن ما حـدث أثر انتهاء الحـــرب العالمية الثانية من ضرورة « التسليم بلا قيد أو شرط » Unconditional Surrender وفرض معاهدات الصلح فرضا على الدولة المنهزمة فى هذه الحرب ، قد أكد العرف المتواتر بين الدول من أن الاكراه لا أثر له فى صحة انعقاد المعاهدات الدولية ٠٠٠

هذا ونكرر أن الوضع فى العمل يختلف عن الوضع النظرى اختــــلافا جوهريا ، وذلك لأنه كثيرا ما تعقد المعاهدات بوسيلة الاكراه ٠ والعمــــل يجرى على اعتبار هذه المعاهدات صحيحة نافذة ، لا يفسدها ما استعمله أحد أطرافها من الاكراه تجاه الطرف الآخر ٠ والسبب فى ذلك راجع الى الرغبة فى كفالة استقرار المعاهدات الدولية ٠ فمعاهدات السلام أو الصـلح التى تعقد بين الدول المنتصرة والدول المنهزمة لا يمكن أن تعد معاهدات صحيحة الا اذا سلمنا بأن الاكراه لا يفسد المعاهدات ٠ والأمثلة على ذلك كثيرة فى العمل » ٠ وسوف نبحث فيما بعد التقييم القانونى لمعاهدة الصلح مع ألمانيا بعد الحرب العالمية الأولى ٠

العملى دون الوضع النظرى بغية كفالة الاستقرار فى المعاهدات الدولية ، فاعتبروا المعاهدات التى وقعت تحت الاكراه عملا دبلوماسيا . وقد أيدوا رأيهم هذا بحجة أخرى ، وهى أن الدبلوماسية قد تؤدى دورا ـ يتفاوت مداه من حالة الى أخرى تبعا للأوضاع والعلاقات الدولية ـ فى المعاهدات التى تبرم أثر انتصارات حاسمة . وقد سجل التاريخ الحديث معاهدات من هذا القبيل برز فيها العمل الدبلوماسى بصورة غير مألوفة فى مثل هذه الأحوال ، اذ كان ثمة تبادل لوجهات النظر بين المنتصر والمنهزم فلم يغال الأول فى شروطه المجحفة بل ترك للثانى مجالا لابداء رأيه فى تلك الشروط . ومن ذلك ما حدث فى معاهدة باريس الأولى فى ٣٠ مايو سنة ١٨١٤ التى أبرمها الحلفاء المنتصرون على نابليون مع فرنسا (٢١) .

والخلاصة أن الاتفاقات الدولية أيا كان مركزها القانونى أو الدبلوماسى تمثل القالب الذى تصاغ فيه دبلوماسية التوازن الدولى . ولما كان عماد هذا التوازن هو نظام التحالف بين الدول فقد كانت معاهدات التحالف الثمرة الطبيعية للجهود الدبلوماسية فى هذا المضمار . وتبدو أهمية هذه الجهود اذا لوحظ أن توازن القوى فى أبرز مظاهره لا يقوم بين دولتين كل منهما بمعزل عن الأخرى ، بل فى العلاقات التى تنشأ بين دولة وأخرى ، أو بين حلف من الدول وحلف آخر ، مما يتطلب اتصالات دبلوماسية متصلة ومتشابكة وعلى درجة كبيرة من كفاءة القائمين بها وخبرتهم بأساليب المفاوضة وادراكهم لطبيعة مهامهم والنتائج الخطيرة المترتبة عليها .

دبلوماسية التحالف فى أوربا :

تنبثق فكرة التحالف فى سبيل تحقيق التوازن الدولى اذا أضحت احدى الدول مهددة من دولة أخرى ، فواجهت هذا التهديد بالعمل على التحالف مع دول أخرى تتعرض للتهديد نفسه ، وذلك بقصد اتخاذ هذا الحلف أداة تقيها عدوان الدولة المهددة وتحبطه (٢٢) .

---

(٢١) د. محمد طه بدوى ود. محمد طلعت الغنيمى ، المرجع السابق . ص ٢٦٥ .

(٢٢) كان فرانسيس بيكون Francis Bacon (١٥٦١ ـ ١٦٢٦) أول من أدرك بعد المؤرخين والسياسيين الفلورنسيين البارزين مثل روسيللى Rucellai وجويكاردينى Guicciardini جوهر توازن القوى عن طريق الأحلاف ، فهو يقول فى مقاله عن « الامبراطورية » ما نصه :

« فليس فى الامكان أولا ، وضع قاعدة عامة ، بالنسبة الى الدول المجاورة ، مهما اختلفت الأوضاع والحالات ، سوى تلك التى تقول : ان على الأمراء أن =

وتعد الاحلاف التى عقدها فرنسوا الاول ملك فرنسا مع هنرى الثامن ملك انجلترا ، ومع سلطان تركيا ، للحيلولة بين شارل الخامس ، امبراطور آل هابسبورج ، وبين تثبيت دعائم امبراطوريته وتوسيعها ، أول نموذج عصرى على نطاق واسع ، لتوازن القوى ، بين حلف من الدول وبين دولة واحدة مصممة على اقامة سيطرة عالمية ٠ ومثل لويس الرابع عشر ملك فرنسا فى النصف الثانى من القرن السابع عشر الدور الذى كانت أسرة هابسبورج تؤديه من قبل ، مما استثار رد فعل مماثلا لدى الدول الأوربية ٠ وقد تألفت الأحلاف متخذة من انجلترا وهولندا قاعدتيهما ، وغرضها حماية الدول الأوربية من السيطرة الفرنسية ، واقامة توازن جديد للقوى بين فرنسا وبقيـــة أنحـاء أوربا ٠

التحالف ضد فرنسا بعد الثورة :

مارست دبلوماسية المحالفات الدور ذاته فى أعقاب الثورة الفرنسية ، ولم يكن الخلاف بين نظامى الحكم المطلق فى عهد لويس الرابع عشر والحكم الديمقراطى فى عهد الجمهورية ليغير من نظرة الدول الأوربيـة وخاصـــة انجلترا الى فرنسا كمصدر خطر موجه اليها ، ولا سيما أنها كانت قد خرجت فى حرب الاستقلال الأمريكية ، وكان عدد سكانها يقرب من ثلاثة أضعاف عدد سكان منافستها المهزومة ، بريطانيا العظمى ، وكانت تملك موارد صناعية وتجارة خارجية ضخمة ٠ على أن الخطر الذى جاء مع الثـــورة الفرنســـية سنة ١٧٨٩ كان أشد ومن ثم أدعى الى تحالف تلك الدول لمواجهته . ذلك هو « تصدير » المبادىء الثورية الى الشعوب الأوربية التى كانت تعانى استبداد الملكيات الفاسدة ، وأهم تلك المبادىء حق كل شعب فى تقرير الحكومة التى يرتضى أن يخضع لها ٠

= يظلوا يقظين ساهرين ، حتى يحولوا دون افراط احدى جاراتهم فى النمو ، اما عن طريق التوسع فى أراضيها ، أو تعزيز تجارتها ، أو الاستيلاء على بعض المنافذ والطرق الأساسية بحيث تصبح مصدر ازعاج لهم ٠ وكانت مثل هذه اليقظة قائمة فى عهد الثالوث الملكى الذى مثله هنرى الثامن ملك انجلترا ، وفرنسوا الأول ملك فرنسا ، والامبراطور شارل الخامس (شالكان) بحيث لا يستطيع أى منهم أن يكسب شبرا واحدا من الأرض ، الا ويسارع الأخران الى اعادة التوازن اما عن طريق اقامة اتحاد تعاونى Confederation أو من طريق الحرب اذا تطلب الأمر ، ولا يقبلان بأى سلام على حســــــاب مصالحهما ٠ ولم تكن العصبة التى تألفت فى ايطاليـــا ، والتى وصـــفها جويكاردينى بأنها مبعث الأمن لايطاليا ، وضمت فرديناند ملك نابلى ، وأفراد أسر لورنزو ، والمديتشى وسفورزا من أمراء فلورنسا وميلان الا صورة من هذه الأحلاف » (نقلا عن مورجنتاو المرجع السابق ، ص ١٨١) ٠

وكانت الامبراطورية النمسوية أشد الدول الأوربية شعورا بهذا الخطر ، اذ كانت حكومة الثورة فى نظرها حكومة فتح ودعاية ، دعاية بقصد فرض عقيدة سياسية على العالم ، وفتح بقصد ملء خزانتها الخاوية • وقد بدت مقاصدها واضحة فيما قامت به من تحريض لاضرام نار ثورة فى بلجيكا الخاضعة للنمسا ، ومن حرمان بعض الأمراء الألمان من حقوقهم الاقطاعية فى الالزاس ، ومن انتزاع أقليم افينون من البابا وضمه الى فرنسا • وقد نجحت النمسا فيما قامت به من اتصالات دبلوماسية لعقد حلف يخوض الحرب ضد الثورة ، اذ أصدر الامبراطور ليوبولد فى ٢٧ أغسطس سنة ١٧٩١ بالاشتراك مع ملك بروسيا بلاغا يحمل معنى الوعيد لفرنسا بتأليب دول أوربا عليها اذا هى لم تعامل لويس السادس عشر المعاملة اللائقة بمقامه الجليل • وشبت الحرب وأعلنت خلالها الجمهورية الفرنسية التى استطاعت أن تحتل سافوى ونيس وولايات الراين والأراضى المنخفضة النمساوية (بلجيكا) •

وهنا تكرر ما حدث فى أيام لويس الرابع عشر اذ انضمت انجلترا الى الحلف النمساوى البروسى حتى يعتدل ميزان القوى ، ولا سيما أن فرنسا أعدمت الملك ، وشرعت تهدد هولندا وتحرض بمرسومها فى ١٩ نوفمبر سنة ١٧٩٢ رعايا ملك انجلترا فى أيرلندا على العصيان •

وقد استطاعت الدبلوماسية البريطانية بما عرف عنها من حذق واقتدار فى فن تأليف الأحلاف أن تضم الى صف الحلف الثلاثى أسبانيا وبولندا • وأعلن البيان الذى أصدره الحلف للشروع فى هذه الحرب أن ليس فى وسع أية دولة تهتم بالحفاظ على توازن القوى فى أوربا ، أن تنظر بدون اكتراث الى فرنسا التى كانت تؤلف فى يوم ما عنصرا مهما فى هذا التوازن العظيم، وقد تغلبت عليها الاضطرابات الداخلية ، وسادتها مخاوف الفوضى والافتقار الى الأمن بعد أن حطمت وجودها السياسى •

بيد أن هذا الحلف كان يحمل فى أحشائه بذور الضعف بسبب التناقض بين أهداف أعضائه الناجم عن أطماع الدول الكبرى مما مكن الجمهورية الفرنسية من الوقوف فى وجهه • ففى الوقت الذى كانت الحرب دائرة فيه بين الحلف الثلاثى وبين فرنسا ، غزت روسيا القيصرية (سنة ١٧٩٢) أرض بولندا وهى عضو فى الحلف ودعت بروسيا والنمسا الى اقتسام الغنائم معها فقبلتا على ما بينهما من اختلاف وأبرمتا معاهدة فى نفس العام لاقرار هذه القسمة (٢٣) •

---

(٢٣) كانت تلك هى عملية التقسيم الثانية التى أجرتها الدول الثلاث فى بولندا ، وقد سبقها تقسيم سنة ١٧٧٢ • أما التقسيم الأخير فقد أبرمت المعاهدة الخاصة به فى ١٠ أكتوبر سنة ١٧٩٥ وبمقتضاه محيت بولندا من خريطة أوربا •

وقد استفحل ، فيما بعد ، التناقض الذى أشرنا اليه حتى أدى الى قيام الحرب العالمية الأولى سنة ١٩١٤ ، وان كان الميزان الدولى قد تغير ، فأصبحت دولتا الوسط : بروسيا « ألمانيا فيما بعد » والنمسا تؤلفان معسكرا ضم اليه تركيا ، يواجهه فى الجانب الآخر معسكر مضاد بزعامة انجلترا وعضوية روسيا وفرنسا وغيرها من دول غرب أوربا ، وقد ضم اليه الولايات المتحدة الأمريكية فى سنة ١٩١٨ ٠

التحالف ضد فرنسا فى عصر نابليون :

كان من الأمور الطبيعية أن يستمر الحلف المعادى لفرنسا فى عصر نابليون بوصفه ابن الثورة المبشر برسالتها ٠ وكان دبلوماسيو حكومة الادارة وقوادها قد حصلوا لفرنسا فى عام ١٧٩٦ على مركز بالغ التفوق فى غربى أوربا ٠ فقد حولت هولندا الى جمهورية تابعة لفرنسا ، وضمت بلجيكا وجميع الأراضى الألمانية حتى حدود الراين للجمهورية الفرنسية كاجزاء مكملة لها ٠ وأحرز نابليون انتصارات متوالية ٠ وانسحبت بروسيا وأسبانيا من الحرب، فخلا المسرح للصراع بين الحكومة الثورية فى فرنسا وبين هاتين الدولتين اللتين كانتا تمثلان الروح المضادة لها : وهما بريطانيا البروتستانتية والنمسا الكاثوليكية ٠ وما لبثت النمسا أن اقتفت آثار بروسيا فأبرمت معاهدة صلح مع فرنسا فى ليوبن Leoben فى ١٨ أبريل سنة ١٧٩٧ ، ثم أبرم الجانبان معاهدة كمبوفورميو فى أكتوبر من نفس العام ٠ وكانت كلتا المعاهدتين صفقة اقتسمت بينهما فيها ايطاليا التى كانت خاضعة للنمسا ، ووزعت الدول الأوربية الأخرى ٠ وهكذا أصبحت فرنسا وانجلترا يقفان وحدهما وجها لوجه ٠

وفى نوفمبر سنة ١٧٩٨ قام التحالف الدولى الثانى ضد فرنسا بعد أن باءت خطط نابليون البحرية بالفشل ، وكان الهدف من هذا التحالف رد فرنسا الى ما وراء حدودها القديمة وقلب نظام الحكم فيها ٠ وقد ضم الحلف النمسا وتركيا وبروسيا ، وما لبثت الأخيرة أن انسحبت من الحرب ٠ ثم أنشىء التحالف الثالث فى أغسطس سنة ١٨٠٤ بين انجلترا والنمسا وروسيا والسويد ونابلى من جانب ضد فرنسا وأسبانيا تابعتها من الجانب الآخر ٠ ولكن هذا الحلف انتهى كسابقيه بالفشل ٠ وذلك بسبب الانتصارات التى أحرزها نابليون فى أوربا والتى أجبرت أولا النمسا ثم بروسيا ، على ابرام صلح شائن (٢٤) ٠

---

(٢٤) فقد قطعت معاهدة برسبرج Pressberg (٢٦ ديسمبر سنة ١٨٠٥) التى عقدت مع النمسا أوصالها ، اذ سلبتها اقليم التيرول البالغ عدد سكانه ثلاثة ملايين نسمة وضمته الى بافاريا ٠ اما البروسيون =

وتسترعى نظر الباحث فى دبلوماسية التحالف الأوربى ضد الثـــورة الفرنسية ونابليون ظاهرتان :

أولا : أن المحالفات العسكرية الثلاثة قد باءت كلها بالفشل ، وأن مـرد ذلك الى ضعفها الناجم عن تراث طويل من الخلافات السياسية بين كبـرى الدول المتحالفة ·

ثانيا : ان بعض المعاهدات التى أبرمت فى أعوام الحرب التى قام بهـا نابليون فى أوربا (من ١٨٠٥ ـ ١٨٠٧) تضمنت بنودا سرية بين نابليون وبين بعض أطراف التحالف ضده ·

وقد تفشت ظاهرة المعاهـــدات السرية فى أوربا فى المرحلة التاريخية التى امتدت من القرن الثامن عشر حتى الحرب العالمية الأولى ، ولا سيما القرن التاسع عشر ، بحيث غدت من أبرز خصائص الدبلوماسية فى تلك الحقبة كما سيتبين فى الفصل التالى ·

= فقد أجبرهم نابليون بمقتضى معاهدة شونبرون Schonbrunn المبـــرمة فى ١٥ ديسمبر سنة ١٨٠٥ على التعهد باعلان الحرب على انجلترا حليفتهم للاستيلاء على هانوفر تلك الولاية الالمانية · ولكن البروسيين رفضوا الالتزام بهذا الشرط المهين ، وآثروا الدخول فى حرب مع نابليون انتهت بقهرهم وتوقيع معاهدة تلست فى ٨ يوليو ١٨٠٧ التى فرضت بموجبها أفدح العقوبات عـلى بروسيا اذ قسمتها عدة دوقيات وممالك ، وفرضت عليها تعويضات حربيـة باهظة ، كما فرض عليها جيش احتلال ، وقضى بتحديد قواتها المسلحة ·

الفصل الثانى

دبلوماسية المؤتمرات الدولية

المبحث الأول

أثر المؤتمرات الدولية فى تطور الدبلوماسية

اتخذت الدبلوماسية الأوربية شكلا جديدا بعد سقوط نابليـــون يوائم الوضع الدولى الذى ترتب على هذا السقوط ، ويكفـل تحقيـــق الأغراض السياسية التى توختها الدول الحليفة المنتصرة : انجلترا والنمسا وبروسيا وروسيا والسويد ، ويتناسب مع طبيعة العلاقات التى تنتظم هذه الدول والتى تتكيف ، بالضرورة ، بأهدافها ٠ وقد تمثل هذا الشكل فى المؤتمـــرات السياسية ، بمعنى أن تتفق عدة دول تعنيها مشكلة سياسية معينة أو أكثر على عقد اجتماع مشترك يمثل كلا منها فيه واحد أو أكثر من رجال الدولة سياسيين أو دبلوماسيين للمباحثة والمناقشة وتبادل وجهات النظر فى هذه المشكلة بقصد البحث عن حل لها يجنب أطرافها الحرب ويكفل دعم الأمـــن والسلام الدولى ٠ فاذا أسفرت المحادثات التى تجرى فى المؤتمر الى اتفاق ، صيغت النتائج فى معاهدة أو عقد نهائى أو بروتوكول أو اتفاقية يوقع عليها مختلف المندوبين ويختمونها ، ثم تودع فى وزارة خارجية البلد الذى وقعت فيه ٠

وتعقد مثل هذه المؤتمرات عادة فى أعقاب الحروب العامة أو الحـــروب الموضعية التى تتعدد الدول المشتركة فيها ٠ وتصدر الدعوة اليها من الدول المنتصرة ٠ ويكون القصد منها تسوية المنازعات التى نشبت الحرب بسببها ورسم الخريطة الدولية الجديدة وتقنين العلاقات الدولية فى المرحلة المقبلة بما يؤدى الى اتقاء وقوع حرب أخرى أو التهديد بها ٠ وقد تعقد تلك المؤتمرات فى أثناء نشوب الحرب لتكوين أحلاف ، وتعقد أيضا فى حالة توتر الموقف الدولى للحيلولة دون اللجوء الى الحرب كوسيلة لحسم النزاع ٠ وســـبان أن يكون الداعى لعقد المؤتمر احدى الدول المتنازعة أو دولة محايدة ٠

وتدعى الى المشاركة فى هذه المؤتمرات الدولية الدولة أو الدول المنهزمة لسماع وجهة نظرها فى الموضوعات المطروحة للمناقشة ولو لم يؤخذ بهـــا وذلك للأسباب الآتية :

أولا : أن هذه الدولة أو الدول وحدة أو وحدات سياسية قوية — وهو أمر مفهوم بداهة من شنها الحرب — ولها ثقلها فى الميزان الدولى ، مما

يستوجب عدم اغفال أمرها ، بل ان هذا الاغفال ـ اذا ما حدث ـ قد يترتب عليه من ردود الفعل ما يعوق تحقيق أهداف الدول المنتصرة ·

ثانيا : أن قوانين الحرب فى العصور الحديثة التى بدأت بظهور الدول ذات السيادة ، لا تخول المنتصر ـ كما كانت الحال فى الحروب قديما ـ حق القضاء على خصمه قضاء تاما حيث تمحى شخصيته الدولية ، ما تقضى **بالاكتفاء بما جرته عليه الهزيمة** من خسائر مادية وبشرية ومعنوية ، **وبتوقيع جزاءات عليه نظير ما ألحقه** بالطرف الآخر من خسائر ، كأن تفرض عليه الغرامات الحربية أو التعويضات ، أو يقضى باحتلال أراضيه كلها أو بعضها مدة تقصر أو تطول ، أو بسلخ أراض منه وضمها أو الحاقها بدولة آخرى ، أو تكوين دولة جديدة منها ، توقيا لاستعادته قوته وتشكيله مصدر خطر يهدد جيرانه ويخل **بالتوازن الدولى فتنشب الحرب من جديد** ·

ثالثا : أن الثورة الفرنسية قد غرست شجرة الديمقراطية فى أوربا ، فأصبح للشعوب وبالتالى لحقوقها وزنها ، وغدا من العسير الوقوف صراحة فى وجه هذا التيار · ومن الطبيعى أنانكار حق الدولة المنهزمة فى حضور مؤتمر الصلح والادلاء برأيها اهدار فى الوقت ذاته لحق الشعب الذى تمثله هذه الدولة ·

رابعا : أن المؤتمرات الدولية تسفر غالبا عن تفاهم بين ممثلى الدول المجتمعة ، وهذا التفاهم يفضى بدوره الى مفاوضات تنتهى بتوقيع معاهدة · ولما كانت معاهدات الصلح تتضمن فرض شروط تلتزم بتنفيذها الدولة المنهزمة ، فانه لا مناص من تمثيلها فى المؤتمر لاعلان قبولها هذه الشروط واستعدادها لتنفيذها ·

والمؤتمر الدولى هو المجال الحيوى ، بطبيعة الحال ، للعمل الدبلوماسى ، لأنه يقوم **على التفاوض ، والتفاوض من أهم الوظائف التى تقوم بها الدبلوماسية** بل انه يعد صميم العمل الدبلوماسى ومرادفه فى بعض الآراء كما تقدم · وتختلف المؤتمرات على مدار التاريخ من حيث الوسائل والأساليب المستخدمة فى التفاوض · ولقد ظلت سياسة الأخذ والعطاء ، والرضا بالحلول الوسط هى **الأسلوب التقليدى والمعمول به حتى القرن التاسع عشر** · ولكن العوامل التى تؤثر فى هذا الأسلوب تختلف باختلاف المراحل الحضارية وبالتالى السياسات والعلاقات الدولية كما تختلف باختلاف الدول · ويتبين تباين أساليب دبلوماسية المؤتمرات بتباين العصور فى اختلاف معيار القوة بوصفها عاملا من **هذه العوامل ، وفى اختلاف الميزان الدولى** ، وقواعد القانون والمثل الأخلاقية وسياسة الأمر الواقع وغير ذلك مما سنبينه فى مواضعه ·

أما من حيث اختلاف أساليب دبلوماسية المؤتمرات باختلاف الدول ، فانه من البين أن الدبلوماسية الانجليزية تختلف عن الدبلوماسية الفرنسية ، كما تختلف كل من هاتين عن غيرهما من دبلوماسيات الدول الأخرى • وهذا التنوع يبدو بصورة جلية فى نماذج الدبلوماسيين • ولذلك فان كل مؤتمر يبرز فيه أقدر هؤلاء على طبعه بطابعه وأكثرهم تأثيرا فى سيره ونتائجه •

ومن المفهوم أن الدول المشتركة فى المؤتمرات الدولية التى تفصل فى مشكلات تهم مجموعة كبيرة من الدول أو تهم العالم بأسره تحرص على الارتفاع الى مستوى المؤتمر لأهمية ما يسفر عنه من نتائج ، فتختار لذلك صفوة رجالها لتمثيلها من جانب والتعبير عن مكانتها الدولية من جانب آخر • ويمثل الدول فى المؤتمرات الكبرى رؤساؤها أنفسهم من ملوك ورؤساء جمهوريات ، أو رؤساء حكوماتها أو وزراء الخارجية • أما المؤتمرات الأقل أهمية فيمثل الدول فيها سفراء أو وزراء مفوضون • واشتغال الرؤساء والوزراء ، وهم رجال سياسة ، بمثل هذا العمل التمثيلى وما يستتبعه من مفاوضات مما يدخل أصلا فى اختصاص رجال الدبلوماسية ، أمر سوف نعرض له بالتقييم فى موضعه من الدراسة بالنظر الى اختلاف الرأى فى شأنه بين مدرسة الدبلوماسية التقليدية ومدرسة الدبلوماسية الحديثة •

أهم المؤتمرات الدولية الحديثة

كانت سنة ١٨١٥ فاتحة عصر المؤتمرات الدولية فقد عقد خلالها اثنان من أكبر المؤتمرات وأخطرها آثارا فى السياسة الدولية الأوربية ، اذ كانا نقطة تحول حاسمة بين مرحلتين ، ونعنى بهما مؤتمرى فينا ، ثم تزايد عقد المؤتمرات فى أعقابهما حتى غدا ذلك ظاهرة اتسم بها القرن التاسع عشر وخاصة فى أواخره ، والشطر الأول من القرن العشرين الذى ينتهى ببدء الحرب العالمية الأولى ودخول العلاقات الدبلوماسية فى عصر جديد • على أن اطلاق « عصر المؤتمرات الدولية » على هذه الحقبة التى تكاد تبلغ قرنا بأكمله لا يعنى أن الدبلوماسية لم تتخذ هذا الاطار من قبل ، وانما يقصد به تميز شكل الدبلوماسية التى مارستها هذه المؤتمرات عن غيره من الاشكال التى عرفتها مراحل التطور الدبلوماسى المختلفة •

ذلك أن المجتمعات السياسية قد عرفت نظام المؤتمرات منذ أقدم العصور كضرورة ملحة تدعو اليها الحاجة الى اتصال الحكام أو ممثليهم بعضهم ببعض لفض ما ينشأ بينهم من منازعات أو لتحقيق المصالح المشتركة فى مجال السياسة أو التجارة أو غيرهما ، فكان المؤتمر أحد النظم أو الأشكال المناسبة لذلك أو كان بمثابة الاطار الذى يضم اجتماعات الوفود والمنبر الذى تبرم فى ظله المعاهدات التى تسفر عنها هذه الاجتماعات • بيد أن اصطلاح

« دبلوماسية المؤتمرات » Diplomacy of Conference لم يطلق الا على الفترة الحديثة من تاريخ الدبلوماسية وهى التى تقع بين القرنين الرابع عشر والثامن عشر ، والتى لعبت العلاقات الدبلوماسية خلالها أخطر أدوارها فى تكوين وتشكيل كثير من العادات والتقاليد التى استقرت كقواعد للقانون الدولى ، هى ما نسميه أحيانا باسم القانون الدبلوماسى • فقد عقدت مؤتمرات كثيرة فى هذه الفترة نتيجة تعدد البعثات الدبلوماسية وتبادل التمثيل الدبلوماسى الدائم • وكان مدلول « دبلوماسية المؤتمرات » ينصرف الى الشكل دون محتواه ، فيعنى به المقابلات التى كانت تتم بين الملوك والأمراء لتبادل وجهات النظر فيما بينهم حول المسائل المعلقة أو المشكلات المعقدة •

وكان مؤتمر وستفاليا سنة ١٦٤٨ أهم ما عقد من مؤتمرات دولية فى تلك المرحلة من التاريخ الدبلوماسى لما ترتب عليه من نتائج سياسية بالغة الأثر فى المجتمع الدولى ، ولأنه كان بمثابة الأساس الثابت للمؤتمرات الدولية التى عرفناها فى القرن العشرين عقب الحربين العالميتين ، بما نهج من أساليب فى البحث والمناقشة ، وما وضع من قواعد للاجراءات ، أو تفرقة بين المؤتمر والاجتماع ، وما طور من مبادىء عرفية فى هذا الشأن (١) •

ومن هنا تبدو أهمية المؤتمرات الدولية الحديثة التى تخللت القرن التاسع عشر ، فهى بما أرسته من تقاليد فى التنظيم الدبلوماسى وما استنته من قواعد

ائية قد استحدثت تطورا من حيث الشكل فى العمل الدبلوماسى ، وكانت بذلك وعاء للدبلوماسية الجماعية أو المختلطة أى تلك التى تجرى بين أكثر من دولتين ، بمعنى أن هذا الشكل من أشكال الدبلوماسية قد تزايد انتشاره فى تلك المرحلة التاريخية حتى أصبح الطابع الغالب بعد أن كانت الدبلوماسية الثنائية هى السائدة فى المراحل السابقة • وقد كان هذا التطور نتيجة طبيعية لتوافر عدة عوامل أولها تقدم الحضارة البشرية وبخاصة فى وسائل الاتصال اذ أصبح من الميسور انتقال ممثلى الدول المشتركة فى المؤتمر الى مقر انعقاده بعد أن كان ذلك يستغرق زمنا طويلا • والعامل الثانى هو تزايد اتصال الشعوب والدول بعضها ببعض وتبادلها المنافع وتنوع أساليب هذا الاتصال وذلك التبادل ، وقد نجم عن ذلك تعدد أوجه النشاط الدولى • أما العامل الثالث فهو تطور السياسية الدولية بصفة خاصة اذ نما حجم مشكلاتها واختلفت وأصبحت أكثر تعقيدا بحكم نمو المجتمعات البشرية ، وتفاوت مصالحها ومثلها وطرائقها فى التفكير والعمل ، واختلاف موازين القوى بين الوحدات السياسية ، وتشابك العلاقات الدولية وما طرا عليها من ظواهر جديدة فى مختلف الميادين •

---

(١) د• عز الدين فوده ، المرجع السابق ، ص ١٦٧ ، ١٧٥ ، ١٨٠ •

واذا لاحظنا أنه فى المراحل السـابقة كانت اجتماعات الملوك والأمـراء يعقد كثير منها سرا فى بعض الأحيان لما تستهدفه من تدبير خطط ضد ملوك وأمراء آخرين ، وأن مؤتمرات المرحلة موضوع البحث كانت تعقد بعلانيـة كقـاعدة عامة أما الاستثناء فهو تلك الاجتماعات المشتركة التى كانت تتم فى اطـار من الكتمان ـ اذا لاحظنا ذلك تبينا ان ظاهرة انتشار دبلوماسية المؤتمرات كانت فيما يتعلق بالجانب الشكلى منها خطوة متقدمة على طريق الدبلوماسيةالمفتوحة التى تمخضت عن الدبلوماسية البرلمانية فى المنظمات الدولية التى نعيش عصرها الآن ·

فاذا تناولنا الجانب الموضوعى لدبلوماسية المؤتمرات التى سبقت الحـرب العالمية الأولى ونعنى به أهدافها وأساليبها تبين لنا أنهـا حققت نفعـا قليـلا وضرا كثيرا · أما نفعها فذلك أن مجرد اجتماع عدد من ممثلى الدول الكبرى فى مؤتمر ، من شأنه أن يهيىء بعض الفرص للتخفيف من حدة التوتر الذى يخيم على الأفق الدولى عند احتدام الخـلافات والذى يهدد الأمن والسـلام · فاللقاء الذى يتيحه المؤتمر بين الأطراف المتنازعة كفيل بأن يخمد مؤقتا لهيب الصراعات الدولية حول القوة والسلطان ، وان يمتص المواد المتفجرة فيها ، ويفتـح السبيل كى تعمـل الدبلوماسية الهادئة عملها عن طـريق المباحثـات والمناقشات ومحاولة الوصول الى حلول للأزمات المستحكمة باستخدام أسلوب الأخذ والعطاء · وذلك على عكس الحال فيما اذا ظلت الدول المتنازعة كل منهـا بمعزل عن الأخرى ، فا نالنتيجة الطبيعية لهذ ءالعزلة هى تباعد وجهات النظر واستفحال الخلاف ·

وأما من حيث الأضرار التى ترتبت على دبلوماسية المؤتمرات المعقودة فى القرن التاسع عشر ومطالع القرن العشرين ، فلقد بلغت من الفداحة حدا جعـل كثيرا من الساسة فى الدول الغربية وأنصار المدرسة الحديثة فى الدبلوماسية يذهبون الى القول بأنها كانت أحد الأسباب التى أدت الى نشوب الحرب العالمية الأولى · ذلك أنها كانت ترمى الى تحقيق توازن القوى القائم على ترضية الدول الكبرى على حساب الدول الصغيرة ، والقوميات الأوربية الناشئة ، والشعوب الآسيوية والافريقية المستعمرة · وبعبارة أخرى فان السلام الذى كانت هذه المؤتمرات تعقد لاقراره كان يعنى الحد من الصراع على القوة ، عن طريق عقد صفقات تدفع الشعوب المستضعفة فى أوربا وفى المستعمرات ثمنها الفادح ·

وكانت الدبلوماسية هى أداة الدول الكبرى فى ابرام هذه الصفقات بحكـم سيطرتها ورغبتها فى احتكار النفع لها ، واهمال شأن الدول الصغيرة بل اهدار حقوقها بما يصل أحيانا الى حد اقتطاع أجزاء كبيرة من أقاليمها · ولذلك فان غاية هذه الدبلوماسية كانت التنسيق بين أطمـاع القـوى المسيطرة ، وكانت وسيلتها المناورات التى تجافى قواعد القانون ومبادىء الأخلاق ، وذلك بقصد الاستغلال وفرض النفوذ ·

ويمكـن اجمال المضـار التى حاقت بالمجتمـع الدولى من جـراء دبلوماسية المؤتمرات فى الحقبة آنفة الذكر فيما يلى :

١ ـ انتهاك حقـوق الشعوب الأوربية التى أرستها الثـورة الفرنسية ولا سيما مبدأ تقرير المصير ، وذلك بالتصرف فى مقدرات هذه الشعوب بينما هى غير ممثلة فى المؤتمرات ٠ وقد كان الحرمان من الحقوق القومية من العوامل التى هددت السلم الأوربى ٠

٢ ـ انتهاك حقوق الدول الأوربية الصغيرة حيث تقررت المســاواة القانونية بين الدول المستقلة ذات السيادة كاحدى خصائص قيام الدولة الحديثة ، ولكن المساواة الفعلية بين دولة كبرى وأخـرى صغيرة لم توجد بالفعـل ٠ وبذلك تعطلت مسيرة هـذه الدول الصغيرة نحو تثبيت استقلالها ودعم حريتها بعد حصولها على السيادة ، بحرمانها عملا من ممارسة هذه السيادة ٠

٣ ـ تأييد نظـام الحكم المطلق المناهض لتطلع الشعوب الى الحـرية والمجافى لطبيعة العصر الديمقراطى الصناعى الجديد ٠

٤ ـ الردة ، نتيجة للعامل السابق ، الى نظام الدبلوماسية الشخصية ، اذ يضطر السفير الذى يمثل دولته لدى بلاط ملك أو رئيس ينتهج سياسة الحكم المطلق أن يركز اهتمامه على اقامة علاقات شخصية معه ومع مساعديه الأقـربين ٠ ومن السـفراء من كان يلجـأ الى اساليب غير مشروعه كتقديم الرشاوى لاستجلاب الرضا ٠

٥ ـ التسوية أو الصلح على أســاس سلخ أراض من الدولة أو الدول المنهزمة فى الحرب والحاقها بدول أخـــرى ، وفرض غرامات حربية باهظة ، واقامة جيش احتلال فترة محددة ٠

٦ ـ دعم السياسة الاستعمارية التى انتهجتها الدول الكبرى والقائمـة على استنزاف مـوارد الشعوب الآسيوية والافريقيـة ، واهـدار حرياتها والحيلولة دون تقدمها ٠

٧ ـ استخدام أسلوب التحـالف القائم على الحفاظ على توازن القـوى دون اعتبار لحقوق الشعوب ومصالحها ٠

٨ ـ اهدار المبادىء القانونية والأخلاقية ومجافاة الخلق السياسى القويم فى سبيل تحقيق الأغراض المرسومة ٠

٩ ـ ارتباط دبلوماسية المؤتمرات فى ذلك العصر بالدبلوماسية السرية حيث ان الدبلوماسيين المحترفين الذين يعجزون عن تحقيق أهدافهم

فى المؤتمرات كانوا يلجأون عادة الى أساليب الدبلوماسية السرية أو المغلقة ، تلك الأساليب التى عزيت اليها كارثة الحرب ٠

١٠ – الانصراف الى تحقيق سياسة التوسع ومناطق النفوذ دون اتخاذ أية خطوة لدعم التعاون والامن والسلام الدولى ٠

١١ – انقسام المجموعة الدولية فى أوربا الى معسكرات كرد فعل للأهداف والأساليب الدبلوماسية التى أدت الى زيادة الصراع على أسباب القوة بدلا من تصفيته أو تجميده ٠

المبحث الثانى

أساليب دبلوماسية الدول العظمى فى المؤتمرات

دور الدبلوماسية فى مؤتمرى فيينا وآثاره :

تتبين المساوىء والأضرار التى نجمت عن دبلوماسية مؤتمرات القرن التاسع عشر اذا ألقينا نظرة فاحصة على مؤتمرى فيينا اللذين عقدا فى عامى ١٨١٤ و١٨١٥ ٠ فعلى أثر انتصار التحالف الأوربى ضد نابليون فرضت على فرنسا معاهدة صلح باريس فى ٣٠ مايو سنة ١٨١٤ التى عادت بمقتضاها أسرة البوربون الملكية الى الحكم مع اشتراط اقامة نظام دستورى (٢) ٠ ودعى للانعقاد بفيينا فى نوفمبر سنة ١٨١٤ مؤتمر لاستكمال احكام المعاهدة المشار اليها ووضع التسوية النهائية ٠ وسادت فى المؤتمر فكرة اعادة بناء أوربا على أساس مبادىء

النظام المحافظ القديم ، ورسم خريطتها بما يكفل درء أخطار الثورة الفرنسية، وما يعنيه ذلك من وضع خطة لاقصاء نفوذ فرنسا عن الممالك التى فتحها نابليون فى وسط أوربا ٠

وهكذا كانت دبلوماسية مؤتمر فيينا ترمى الى تحقيق هدف مزدوج هو وأد مبادىء الثورة الفرنسية التى نشرها من بعدها نابليون والحيلولة دون عودة فرنسا دولة كبرى مسيطرة على أوربا ، أما وسيلتها فكانت اعادة التوازن الدولى الأوربى بما يفى بذلك الغرض ٠ وكانت قاعدة « الحقوق الشرعية » التى نادى

بها تاليران هى قوام تسوية مؤتمر فيينا وروحها ٠ فهى التى أعادت لويس الثامن عشر الى فرنسا ، كما أعادت غيره من أمراء البيوت المالكة البائدة فى

---

(٢)
Documents in the Political History of the European Continent 1815–1939, Selected and edited by G.A. Kertesz, Clarendon Press, Oxford 1970 P. 2 — 5.

أوربا دون اقامة أى اعتبار لقومية السكان أو لرغباتهم • فقد كان ذلك المؤتمر يؤمن تحت توجيه مترنخ وتاليران وكاسلريه بأن رخاء أوربا لا ينال بالعمل حسب الرغائب المزعومة للشعوب صاحبة الشأن ، بل ينال فقط باطاعة السلطات الشرعية طاعة مطلقة تامة ، ومن ثم عهد المؤتمر الى الملكيات التى أعادها توطيد دعائم الأمن والسلام الدوليين •

ثم انفض المؤتمر على أثر نزول نابليون مرة أخرى من منفاه فى جزيرة البا الى فرنسا ، ووضع ملوك ووزراء « التحالف الأعظم » The Great Alliance الذين كانوا مجتمعين فى فيينا شروط التحالف الحربى ضده ، وبذلك حرموه قبل أن يضرب أية ضربة من كل سلاح دبلوماسى • وانتهى « حكم المائة يوم » بهزيمة نابليون فى موقعة ووترلو فى يونيو سنة ١٨١٥ • وعقد الحلفاء الظافرون معاهدة سلام جديدة مع فرنسا فى مؤتمر فيينا الثانى فى ٢٠ نوفمبر ١٨١٥ (٣) •

ولئن كانت تسوية فيينا قد منحت أوربا سلما نسبيا مدة أربعين عاما ، فان ثلاثة وعشرين عاما منها قد سادت فى أثنائها سياسة القارة الأوربية حركة جائرة من حركات الرجعية ، اذ كانت أشباح الثورة الفرنسية ونابليون تؤرق عصبة التحالف الأوربى ، فعقد أربابها العزم على اجتناب كل رأى حر من أصوله على الفور لئلا ينمو ويؤتى ثماره الثورية • وكان طبيعيا أن تكون أحاسيس الفزع من احتمال عودة ثورة أخرى على أشدها فى الدول الأوتوقراطية الثلاث التى غزت جيوش نابليون أرضها • فلم يجد قياصرة روسيا والنمسا وبروسيا أية صعوبة فى الانتهاء الى الرأى ، بان واجبهم يلزمهم بالتحالف معا ضد روح الثورة ، انقاذا ـ فى زعمهم ـ لأوربا وللحضارة •

انشاء المجلس الأوربى والحلف المقدس وآثارهما :

رغم اختلاف بريطانيا فى وجوه عديدة مع دول القارة ، أهمها خروجها من

---

(٣) كرتز ، المرجع السابق ، ص ٩ ـ ١٢ ، فشر ، المرجع السابق ، ص ١١١ ، ١١٢ ، ١١٥ وقد جاء فيه :

قضت هذه المعاهدة أن تتخلى فرنسا عن بعض الاقاليم الى مملكة الأراضى المنخفضة ، وان تسلم بعض الحصون لألمانيا ، وأن تدفع غرامة قدرها سبعمائة مليون فرنك ، وأن تخضع لجيش احتلال لفترة من ثلاث الى خمس سنين ، وأن تعيد الكنوز الفنية التى سمحت لها معاهدة الصلح السابقة بأن تبقيها فى يدها• وقد حفل صلح فيينا بالنقائص وعلى رأسها اهداره مبدأ القومية ، فقد كان الايطاليون ساخطين ناقمين تحت حكم النمساويين ، والبلجيكيون تحت حكم الهولنديين، والبولنديون تحت نيرالروس والبروسيين، والصربيون واليونانيون تحت ربقة الأتراك •

الحروب النابليونية بنظام صناعى جديد وامبراطورية جديدة وشروعها فى تنمية تجارتها مع المستعمرات الأسبانية والبرتغالية فى أمريكا الجنوبية ، واختلاف مركزها عن مركز حلفائها فى القارة فى وجود مصالح كبيرة نامية لها خارج أوربا ، وأن نابليون لم يغز قط أراضيها فضلا عن محافظتها - حتى فى عهود أشد حكوماتها رجعية - على نظامها البرلمانى وحرياتها المدنية - رغم هذا الاختلاف ، فانه لم يكن فى مقدورها ، نظرا للدور الذى لعبته فى الحرب ، ان تأبى المساهمة بنصيب رئيسى فى اعادة تنظيم اوربا · وظهرت فى محيط التحالف روح تعاون دبلوماسى ولا سيما بين مترنخ كبير وزراء النمسا وكاسلريه وزير الخارجية البريطانية · ومن ثم انضمت بريطانيا الى المجلس الأوربى Concert of Europe الذى أبرم فى ٢٠ نوفمبر سنة ١٨١٥ ·

وقد تعهدت الدول المؤلفة له وهى : روسيا والنمسا وبروسيا وبريطانيا ، باستمرار العمل على اقصاء أسرة بونابرت عن فرنسا · ولكن لم يجل اذ ذاك فى خاطر ساسة تلك الدول ، الذين أنكروا مبدأ القومية ، أن يقيموا عصبة أمم · غير أنه نص فى مواد هذا التحالف الرباعى Quadruple Alliance على وجوب اجتماع ممثلى الدول المتعاقدة فى فترات يتفق عليها للبحث فى مصالحها المشتركة، وفى الشئون التى تمس سلام أوربا وأمنها (٤) ·

وفى الوقت الذى ظهر فيه «المجلس الأوربى»(٥) ، تكون فى ٢٦ سبتمبر سنة ١٨١٥ بناء على اقتراح روسيا اتحاد من الدول الأوربية الأوتقراطية الثلاث : روسيا وبروسيا والنمسا ، استمر حتى سنة ١٨٢٦ · وكانت سياسته تهدف الى مقاومة مبادىء الحرية ، والقضاء على جراثيم الثورة · وهذا الاتحاد هو

---

(٤) Documents in the Political History of the European Continent, p.p. 12 — 14.

(٥) لم يمض وقت طويل حتى أضحى جليا أن اتحاد تلك الدول الأربع الكبرى كان اسما أكثر منه حقيقة ، فعلى حين كان مترنخ يبغى جعل التحالف الرباعى أداة فعالة لقمع الحركات الحرة فى جميع أرجاء أوربا ، كان كاسلريه - رغم نزعته المحافظة - يرى أنه ليس جزءا من واجب الدول الأربع أن تتدخل فى الحكم الداخلى لدول القارة ، وأن صالح هذا التحالف - وكان فى الواقع ينظر الى صالح بريطانيا - يكمن فى تقوية ألمانيا كى تصبح سدا فى وجه كل من فرنسا وروسيا ، كما كان يعرف قيمة التحالف مع النمسا على ألا يتجاوز الأمر الاشتراك معها فى سياسة الشدة والقمع · وقد ظهر الخلاف جليا بين الدولتين بعد أن خلف كاننج كاسلريه سنة ١٨٢٢ ·

الذى سمى بالتحالف المقدس (٦) • وهو التحالف الذى ألجم الحياة الفكرية فى ألمانيا ، وقمع الحركات الدستورية التى كانت فى ايطاليا ، وأرجع أسبانيا الى احضان الحكم الطلق ، وأبى الاعتراف بديمقراطية أمريكا الجنوبية الثائرة• وقد اصطدم بفلسفة انجلترا السياسية الأميل الى الحرية ، فى مؤتمرات تروباو Trcppau سنة ١٨٢٠ وليباخ سنة ١٨٢١ وفيرونا سنة ١٨٢٢ (٧) • كما أنه ، بالنظر الى عدم ارتكازه على أساس من الرأى العام واعتماده على القوة العسكرية ، وفرضه على أوربا مبادىء محافظة سلبية تعارض روح العصر والأمانى الشعبية الغالبة فيه ، حرك الريب نحوه فى دول أوربا الغربية (٨) •

وقد ولدت السياسة الرجعية المناهضة للقومية انتفاضات ثورية فى أوربا قوبلت من « الحلف المقدس » بالقمع • فأخمدت النمسا بموافقة روسيا وبروسيا الفتن والثورات التى نشبت فى نابولى ، وأوفدت فرنسا الملكية جيشا الى أسبانيا للقضاء على فتنة عسكرية أجبرت مستبدا خاضعا لنفوذ الاكليروس (رجال الدين) على منح دستور لبلاده سنة ١٨٢٣ وأمكن اخماد هذه الفتنة بسهولة• كما قامت ثورة فى بيدمنت ، وطالبت صقلية بالاستقلال ، والبرتغال بالدستور • وظهرت فى اليونان هزات تنذر بالقومية • وفى فرنسا اشتعلت ثورات صغيرة متفرقة ولكنها أجهضت •

وتزعزعت أركان تسوية صلح فينا بنشوب ثورة يوليو عام ١٨٣٠ فى فرنسا ضد شارل العاشر الذى خلف لويس الثامن عشر ، وتولى لويس فيليب الحكم • ثم اندلعت الثورة فى بروكسل بمملكة الأراضى المنخفضة ضد الهولنديين وانتهت باستقلال بلجيكا نتيجة مفاوضات دبلوماسية طويلة بين بلمرستن وزير خارجية انجلترا وتاليران سفير فرنسا يومئذ فى لندن ، وذلك فى مؤتمر لندن الذى مثلت فيه الدول العظمى وأسفر عن ابرام معاهدة لندن فى ١٥ نوفمبر سنة ١٨٣٠ • وقد نشبت الثورة أيضا فى بولندا ضد روسيا فى عامى ١٨٣٠ ، ١٨٣١ ولكنها انتهت بمحو بولندا التى أقامها مؤتمر فينا من الخريطة •

بيد أن السياسة الرجعية التى استنتها الدول العظمى فى أوربا استمرت

---

(٦) صيغ هذا التحالف فى شكل اعلان ، وقد حوى بعض مبادىء الحكم المطلق ومبادىء أخرى مسيحية ليس لها أية نتائج قانونية • ودعيت الدول الأوربية المسيحية الى الانضمام اليه • وقد قبلت جميعها ذلك ، عدا انجلترا •
Documents in the Political History of the European Continent, p.p. 7 — 9.

(٧) كورتز ، المرجع السابق ، ص ١٧ ـ ٢٩ •

(٨) فشر ، المرجع السابق ، ص ٢١٨ ، ٢١٩ •

سائدة ، وسارت الدبلوماسية فى خدمتها ، وكانت أبرز صورها مقاومة مبادىء القومية والمطالبة بالحكم الذاتى التى بدأت تنمو بذورها ، وكانت « السرية » هى الطابع الغالب على الاتصالات الدبلوماسية الثنائية • أما الاتصالات الجماعية فكان مجالها المؤتمرات • وقد استغلت الدول العظمى هذه المؤتمرات لتحقيق أطماعها استنادا الى شروط معاهدات عام ١٨١٥ الغاشمة والتى تقف حائلا دون تحرير الأمم • وكانت الدول ذات الأنظمة الأوتوقراطية وهى روسيا والنمسا وبروسيا أقل الدول العظمى استخداما للدبلوماسية وأكثرها لجوءا الى القوة العسكرية فى تنفيذ أغراضها وذلك فيما خلا الفترة التى قاد فيهـــا مترنخ الامبراطورية النمساوية • فرغم أنه تزعم معسكر الحكام المستبدين ، فقد كان أقدر السياسيين والدبلوماسيين فى عصره • ولئن كان يحمل أوزار النظام الرجعى الذى أقامه فى أوربا ، فان اليه يرجع الفضل فيما ساد أوربا من سلام فترة دامت أربعين عاما حتى أطلق عليها « عصر مترنخ » •

غير أن المد المعادى لآمال الشعوب الأوربية والذى ساندته قوى الدول العظمى المتحالفة منذ مؤتمرى فينا ظل هدفا لمقاومة هـــذه الشعوب • فلقد اشتعلت الثورات الديمقراطية والقومية سنة ١٩٤٨ فى أوربا • فعاد النظام الجمهورى فى فرنسا فى أعقاب نشوب ثورة فى باريس فى فبراير سنة ١٨٤٨ ضد لويس فيليب الذى دام حكمه ثمانية عشر عاما • وقد ظهر خطـر الشيوعيين ـ لأول مرة ـ فى هذه الثورة ، ولكن الحكومة استطاعت أن تقمعه • واشتعلت نار الثورة فى ايطاليا ضد الأمراء والنمســـاويين • وكان الثـــوار ينشــدون التحرير وانشاء حكومات دستورية ونيل الحقوق السياسية والمدنية ، كما كانوا يتطلعون الى الوحـدة • وقامت الثـورات فى امبراطورية النمسا والمجر وفى المانيا ، وكانت ترمى بدورها الى تحقيق الحرية والوحدة • واذا كانت هـذه الثورات قد أخفقت فى انجاز أغراضها بسبب تصدى الدول العظمى لها بالقمع سواء عن طريق المؤامـرات الدبلوماسية أو بالقـوة العسكرية ، فلقـد مهدت السبيل لنجاح حركات الوحدة بعد ذلك بعشرين عاما •

وسوف نعرض فيما يلى المؤتمرات التى أعقبت مؤتمرى فينا ، لبيان الدور الدبلوماسى الذى قامت به الدول العظمى ، امتدادا لدورها فى المؤتمرين المذكورين، ولاثبات المـزايا المحـــدودة والأضرار الكثيرة التى الحقتها هذه الدبلوماسية بالحياة السياسية الدولية كما أوجزناها آنفا •

دبلوماسية الدول العظمى فى مؤتمر لندن سنة ١٨٢٧ :

كانت قوة الامبراطورية التركية قد وهنت فى السنين الأولى من القـــرن التاسع عشر تحت ضغط معاول الثورات التى قامت بها الشعوب المحكومة فى اليونان والصرب • وكانت تقف وحدها فى أوربا التى تحالفت فيها الدول

الغربية والدول الأوتوقراطية · فقد وقفت انجلترا الى جانب اليونانيين استجابة للرأى العام فى بلادها · وبذلت جهودها فى سبيل انقاذهم من الابادة بعد ان تدخل محمد على والى مصر فى جانب السلطان واحتل شبه جزيرة المورة ·

فاعترفت انجلترا بالثوار اليونانيين كمحاربين · ودعا جورج كانتج وزير خارجيتها الدول العظمى الى التدخل لمصلحة هؤلاء الثوار · بيد أن النمسا وبروسيا رفضتا دعوته ، لعدائهما للحرية · أما روسيا وفرنسا فقبلتا : الأولى لوجود نزاع بينها وبين الباب العالى ، والثانية من باب العطف على اليونان ·

وأسفرت المساعى الدبلوماسية عن عقد مؤتمر من الدول الثلاث : انجلترا وروسيا وفرنسا ، وتوقيعها معاهدة لندن فى ٦ يوليو سنة ١٨٢٧ التى نصت على التدخل ، بفرض حصار بحرى « سلمى » لانشاء دولة يونانية متمتعة بالحكم الذاتى تحت سيادة السلطان (٩) ·

على أن أهمية هذا المؤتمر تكمن فى أنه اعترف بشرعية ثورة شعبية قامت فى سبيل الحرية والاستقلال ، وخلق دولة من أحشاء هذه الثورة ، وذلك خروجا على مبادىء وروح دبلوماسية مؤتمر فينا ، فاكتسب بذلك حركات القومية فى سائر أوربا قوة معنوية كانت من أسباب انتصارها ·

الدبلوماسية الفرنسية فى مؤتمر لندن سنة ١٨٣٠ :

تنازعت انجلترا وفرنسا فى شأن بلجيكا منذ كانت الأخيرة جزءا من الأراضى المنخفضة خاضعا لحكم هولندا ، فقد كانت فرنسا تعمل على طرد الهولنديين لتحل محلهم ، فى حين كانت انجلترا تقاوم خطر انضمام بلجيكا الى منطقة النفوذ الفرنسى الحربى والتجارى · وقد أثيرت قضية استقلال بلجيكا بمناسبة ثورة بروكسل التى اندلعت فى ٢٥ أغسطس سنة ١٨٣٠ ، وقمعها الهولنديون ، واستمر البلجيكيون فى المقاومة وأرسل الفرنسيون جيشا لمعاونتهم ، الأمر الذى أثار قلق الانجليز · ولكن فرنسا أبدت مرونة دبلوماسية فائقة فى مواجهة هذه المشكلة ، فآثرت حسم النزاع القديم مع انجلترا والتعاون معها فى ايجاد حل سلمى · وقامت لذلك مفاوضات دبلوماسية طويلة بين الدولتين فى لندن كان قطباها بلمرستن وزير الخارجية فى الحكومة الانجليزية وتاليران سفير فرنسا · وأسفرت هذه المفاوضات عن منح بلجيكا استقلالها فى مؤتمر لندن سنة ١٨٣٠ بمقتضى معاهدة لندن المبرمة فى ١٥ نوفمبر من ذلك العام · ولو أن بلمرستن انحاز الى جانب هولندا ، وأيد حكمها الأوتقراطى ،

---

(٩)

Documents in the Political History of the European Continent, p.p. 29 — 32.

أو أن لويس فيليب قبل التاج البلجيكي الذى عرض على ثانى أولاده ، لنشب الخلاف القديم مرة أخرى ·

ودعت انجلترا الى عقد مؤتمر لضمان حياد بلجيكا · فعقد مؤتمر لندن الذى مثلت فيه خمس من الدول الكبرى كان من بينها بروسيا وفرنسا علاوة على انجلترا· وفرض على بلجيكا نظام من الحياد المستديم بمقتضى المعاهدة التي أبرمت فى ١٥ نوفمبر سنة ١٨٣٩ بضمان الدول العظمى ·

دبلوماسية الدول العظمى فى مؤتمر لند نسنة ١٨٥٢ :

جعلت الدول العظمى المتحالفة من نفسها شرطة دولية فيما يتعلق بالمنازعات التى كانت ترى أنها تشكل تهديدا للأمن والسلام الدوليين فى أوربا وذلك بناء على اتفاقها المشترك فى مؤتمرى فيينا · فكانت تبادر بالتدخل دبلوماسيا فى الخلافات الدولية التى تنشب فى القارة قبل أن يحتكم المختلفون الى السلاح· أما اذا وقعت الحرب قبل هذا التدخل أو رغما منه فانها تستمر فى مساعيها الدبلوماسية لوقف الصراع المسلح · وكلما كان النزاع محصورا بين الدول الصغرى انفسح مجال العمل الدبلوماسى أمام الدول الكبرى واتيحت له فرص النجاح · فاذا كان الأمر على العكس ، بمعنى أن واحدة أو أكثر من تلك القوي العظمى كانت لها مصلحة مباشرة فى النزاع ، فان فرص النجاح تتضاءل أمام المؤتمر الذى يضمها جميعا · وكثيرا ماكان بعضها يتورط فى النزاع للحفاظ على مصالحه أو لاعادة ميزان القوى الذى اختل فى نظره · بيد أن الأمر لم يكن يتعدى نشوب حرب محدودة أو موضعية ·

والمثال الذى يبرز فى مجال دور دبلوماسية الدول الأوربية العظمى فى العمل على حفظ السلام الدولى فى القرن التاسع عشر بغض النظر عما حققه من نجاح هو عقد مؤتمر لندن سنة ١٨٥٢ لفض النزاع الذى نشب من جراء مسألة شالزويج ـ هاشتين المعقدة Schleswig — Holstein (١٠) ·

---

(١٠) المرجع السابق ، ص ١١٠ ـ ١١٣ ·
فقد كانت شالزويج مقاطعة يغلب فيها العنصر الدنمركى ولها برلمان « ديت » خاص بها · أما هلشتين فكانت كثرتها المانية ، وقد اعترفت بها معاهدة فينا سنة ١٨١٥ عضوا فى الاتحاد التعاهدى الألمانى · وكانت الدنمارك والاتحاد الألمانى وبروسيا تتنازع فيما بينها حول رغبة كل منها فى ضم الدوقتين اليها· وفى سنة ١٨٤٦ أعلن ملك الدنمارك حق أخته وورثتها فى حكم هاتين الدوقيتين بعد وفاة ابنه · فاجتاحت المانيا من جراء هذا العمل موجة حنق شديد ، اذ كان الرأى العام يجمع على ضرورة بقاء الدوقيتين متحدتين وخاضعتين لحاكم واحد ، وأن يكون هذا الحاكم أميرا ألمانيا بعد وفاة ملك الدنمارك ·

دور الدبلوماسية في حرب القرم ومؤتمر باريس سنة ١٨٥٦ :

قامت حرب القرم نتيجة نزاع نشب بين روسيا الأرثوذكسية وفرنسا الكاثوليكية في شأن أيهما أحق بحراسة الأماكن المقدسة المسيحية ببيت المقدس . ووضعت الحكومة التركية سنة ١٨٥٢ تسوية لهذا النزاع أثارت حنق القيصر ، فأمر بتعبئة جيش للحرب ، وأوفد بعثة دبلوماسية الى الاستانة لتطلب ، لا تقديم ترضية عاجلة فحسب ، بل أيضا ابرام معاهدة بين الدولتين تضمن للقيصر حق حماية جميع الرعايا الارثوذكس للباب العالي . غير أن السلطان قرر رفض هذه المطالب ، برغم أن ستراتفورد دى رد كليف Stratford De Redcliffe السفير البريطاني في الاستانة نصحه بقبولها . ولم يكن ستراتفورد يصدر في مشورته هذه عن رأيه الخاص الذي يتفق والرأى العام في وطنه ، اذ كان رجل الشارع في انجلترا يضمر عداء عميقا لروسيا . وانما كان - بحضه تركيا على الاعتدال - يضع في اعتباره أن رئيس الوزارة الانجليزية ووزير خارجيته كانا لا يرغبان في الحرب ، وذلك على النقيض من بلمرستن الذي كان ينزع الى سياسة التلويح بالقوة وركوب الاخطار .

ومع ذلك ، فقد وقف هذا الدبلوماسي البريطاني الى جانب تركيا في موقفها الصلب برغم عدم انصياعها لرأيه واعلانها الحرب على روسيا في ٤

= وتلت هذه الأحداث حقبة طويلة من الاضطراب والقتال وانتهت بتدخل الدول العظمى فعقد في مارس سنة ١٨٥٢ مؤتمر في لندن ضم بريطانيا العظمى وفرنسا وبروسيا والنمسا وروسيا ، ووقعت معاهدة في ٨ مايو اتفقت هذه الدول بمقتضاها على ضرورة ضمان استقلال الدنمرك ، وعلى تحديد الحق في وراثة عرش الدنمرك ، وأن تكون الدوقيتان المتنازع عليهما من ممتلكات هذا العرش ، على شريطة عدم مس حقوق الاتحاد الالماني في هلشتين ودوقية لاونبرج . وقبل الأمير الألماني المطالب بالعرش تعويضا كبيرا من المال لقاء تنازله عن مطالبه ودعاويه .

ولكن الألمان والدنمركيين لم يرتضيا كلاهما هذه التسوية . وأصدر ملك الدنمرك في ٣٠ مارس سنة ١٨٦٣ دستورا اشتمل من بين ما اشتمله على ادماج شالزويج وهى الدوقية الناطقة باللسان الدنمركي في مملكته ومنح استقلال داخلي لهلشتين وهى الدوقية الناطقة بالألمانية . فأثار هذا الحل بدوره سخط الألمان الذين لم يشتركوا في معاهدة لندن . واستنجدت الجمعية التشريعية الهلشتينية بالديت الألماني وناشدته أن يسعى الى فصل الدوقيتين واقامة امارة منهما يحكمها أمير ألماني . فاصطنعت ألمانيا مطالبا بالعرش . وقابل ملك الدنمرك ذلك باصداره دستورا آخر في ١٣ نوفمبر من نفس العام ضم فيه الدوقيتين نهائيا اليه ، فنقض بذلك معاهدة لندن .

أكتوبر سنة ١٨٥٣ بعد أن عبر الجيش الروسى الحدود . وبذلت مساع حميدة لصون السلام ، فقدمت انجلترا وفرنسا وبروسيا والنمسا فى ١٢ ديسمبر سنة ١٨٥٣ مذكرة الى روسيا تحضها على التخلى عن بعض مطالبها المتطرفة . وكانت الاقتراحات التى حوتها هذه المذكرة تحسم النزاع كله ، وترضى الحكومتين الانجليزية والفرنسية اذا خلصت النيات . وفضلا عن ذلك فقد أعرب قيصر روسيا ، بل حتى السفير التركى لدى البلاط النمساوى ، عن رضاهما بأحكامها . ولكن هذه المساعى الدبلوماسية لم تنجح . وعرض القيصر على السفير البريطانى فى بطرسبرج فكرة اتحاد انجلترا وروسيا على اقتسام تركيا التى نعتها برجل أوربا المريض ، فيما بينهما . فرفضت انجلترا، وقررت اعلان الحرب فى ٢٧ مارس سنة ١٨٥٤ . ووقفت فرنسا فى صف انجلترا ، تشد أزر تركيا اذ كان نابليون الثالث يتوق الى التحالف مع البريطانيين لمساعدته على توطيد حكمه .

وعلى أثر هزيمة روسيا دعت فرنسا الى الصلح ، وعقد لذلك مؤتمر أسفر عن عقد معاهدة باريس فى ٣٠ مارس سنة ١٨٥٦ (١١) ، وقد نال الحلفاء فى هذه المعاهدة جميع الأهداف التى أعلنوا فى بادىء الحرب أنهم قاتلوا من أجلها والتى أطلقوا عليها « النقط الأربع » . فحرمت روسيا من نفوذها فى البلقان، ومن ابقاء سفن حربية فى البحر الأسود . وحررت من قبضتها مقاطعتا الأفلاق والبغدادى والملاحة فى نهر الدانوب مما عاد بالنفع على النمسا وانجلترا . وتعهد السلطان بتنفيذ الاصلاحات التى كان قد وعد بها رعاياه المسيحيين ، على ألا تتدخل الدول العظمى فى شئون دولته الداخلية . وضمنت الدول العظمى لصربيا – مكافأة على حيدتها خلال الحرب – جميع الحقوق والامتيازات الممنوحة لها ، مع بقائها خاضعة لسيادة السلطان .

على أن الأهداف التى حققتها دبلوماسية الدول العظمى فى مؤتمر باريس كرها عن روسيا ، لم يقيض لها البقاء طويلا . فقد اطرد تقدم حرية شعوب البلقان رغما عن الباب العالى ، وتجددت قوة روسيا البحرية فى البحر الأسود ، ونبذت روسيا سنة ١٨٧٠ بنود المعاهدة المتعلقة بالبحر الأسود دون أن تملك الدول الأوربية الأخرى القدرة على منع هذا العمل غير المشروع .

دبلوماسية بسمارك منذ معاهدة فينا سنة ١٨٦٤ حتى معاهدة براغ سنة ١٨٦٦ :

ازداد تأزم الموقف بين الألمان والدنمركيين على أثر وضع ملك الدانمرك دستور ١٣ نوفمبر السالف الذكر موضع التنفيذ ، وقد استغل ذلك بسمارك فى القيام بسلسلة من المناورات الدبلوماسية ابتغاء منع كل من ألمانيا

---

(١١) المرجع السابق ، ص ١٩٧ .

والنمسا من الاستيلاء على الدوقيتين الدنمركيتين تمهيدا لضمهما فى النهاية الى بروسيا • ووضع خطته على أساس مواجهة ألمانيا أولا منفردة ، ثم التفرغ بعد هزيمتها لمواجهة النمسا • وكان هدفه البعيد هو « احراز القوة والتفوق للوصول بهما الى زعامة بروسيا فى الريخ الألمانى » • وقد توصل لذلك بتقسيم خطته الدبلوماسية عدة مراحل أولاها التضامن مع النمسا ضد الديت الألمانى للاستيلاء معا على المقاطعتين وتقسيمهما بين الدولتين • وقد اضطر – بصفته رئيس احدى الدول الموقعة على معاهدة لندن – أن يعترف بالجالس على عرش الدنمرك ، ولا سيما أن امتناعه كان من شأنه أن يجلب عليه سخط انجلترا وروسيا • ولكنه فى الوقت نفسه بعث الى ملك الدنمرك بانذار نهائى يطلب منه فيه الغاء دستور نوفمبر ، وتحرى كتابته بأسلوب يجعل قبول طلبه هذا أمر متعذرا •

ورفض الدنمركيون الانذار معتمدين على عطف انجلترا ، فغزت النمسا وبروسيا المقاطعتين فى يناير سنة ١٨٦٤ ، وأكره كرستيان ملك الدنمرك على التقدم بطلب الصلح ، ونزل للدولتين الألمانيتين ، بمقتضى معاهدة فينا فى ٣٠ أكتوبر سنة ١٨٦٤ ، عن حقوقه فى شالزويج وهلشتين وفى دوقية لاونبرج الصغيرة •

وهكذا تبين هذه المعاهدة قصور الدول الأوربية العظمى فى مواجهة المشكلات التى تهدد الأمن والسلام الدوليين فى الحالات التى تدخل فيها واحدة منها أو أكثر طرفا فى المشكلة ، وتفرض الحل الذى يحقق مصالحها بالقوة ما دامت الوسائل الدبلوماسية لا تبلغها مقصدها • ذلك أن الدول الكبرى التى لا يمس النزاع مصالحها الحيوية أو المباشرة ، اما أن تبقى بمعزل عن النزاع واما أن تعرض على الأطراف المتنازعة القيام بدور الوساطة أو التحكيم أو ما اليهما من الوسائل الدبلوماسية التى يتوقف القبول بها على رضى هذه الأطراف مجتمعة ، وهو أمر نادرا ما يحدث بسبب تباين وجهات النظر فى المشكلة المثارة ، وشدة حرص كل دولة على التمسك بسيادتها •

وتفيد الدولة الكبيرة المنغمسة فى النزاع من الموقف السلبى الذى تتخذه سائر الدول الكبرى ، فتملى ارادتها بالقوة دونما وازع داخلى أو رادع خارجى ، وتكون الضحية غالبا حقوق الدول والشعوب المستضعفة (١٢) . وقد يجر الأمر الى حروب موضعية متعددة كما قد ينتهى بحرب عامة •

---

(١٢) ان الموقف الدبلوماسى السلبى الذى كانت تتخذه الدول الأوربية العظمى حيال الحفاظ على كيان دولة صغيرة أو الدفاع عن حقوق شعب مستضعف لا ينفى أن الدول الغربية فى هذه المجموعة ، على خلاف الدول

وبمفهوم المخالفة فان الدول العظمى لم تكن تتخذ موقفا ايجابيا فى المجال الدبلوماسى الا حينما يكون النزاع ناشبا بين بعضها وبعض ، ومن ثم تدعو الدول غير الأطراف فى النزاع الى عقد مؤتمر لفضه وفقـــا للنظام الذى أوضحناه ، وطبقا للأساليب التى بيناها فى تحليل دبلوماسية توازن القوى ٠ ويستفاد من هذا أن تلك الدول كانت تعد المنازعات التى تقوم بينها خطرا يهدد السلام الدولى ، أما المنازعات التى تقوم بينها وبين الدول الصـــغيرة أو الشعوب المغلوبة على أمرها فلا تشكل هذا الخطر ، وهى نظرة خاطئـــة فضلا عن مجافاتها للمبادىء القانونية والمثل الأخلاقية ٠ وقد كانت من الأسباب التى أدت الى نشوب الثورات والحروب ثم انتهت أخيرا بقيام الحرب العالمية الأولى ٠

ويقوم موقف انجلترا وفرنسا وروسيا كدول عظمى فى المجتمع السياسى الأوربى فى مسألة شلزويج ـ هلشتين الدنمركيتين دليـــلا على نقائص دبلوماسية هذه الدول ، تلك النقائص التى حملت فى أحشائها بعض بذور الحرب العالمية الأولى ٠ فقد كان من شأن سكوتها على الغزو البروسى الألمانى للدنمرك والاستيلاء على هاتين المقاطعتين أن أسهمت فى نجـــاح الخطـــة الدبلوماسية التى أعدها بسمارك لتحقيق أطماعه فى التوسع على حساب الدول الصغيرة أولا ثم الدول الكبيرة بعد ذلك والوصول بذلك الى السيطرة على أوربا ٠ ومن البين أن انجلترا وفرنسا تتحملان المسئولية فى المسألة المشار اليها أكثر مما تحملها روسيا بحكم موقعهما من الدنمرك ٠

= الأوتوقراطية ، كانت تتعاطف مع حركات القومية والوحدة استجابة للرأى العام فيها ٠ ولكن هذا التعاطف لم يكن يتجاوز التشجيع المعنوى الى تقديم العون المادى والمشاركة الفعلية تمكينا للمبادىء القانونية والمثل الأخلاقية ولو أدى الأمر الى الحرب ٠ فاذا أعلنت احدى هذه الدول الحرب ضد دولة كبرى باسم الدفاع عن حقوق الشعوب فانما يكون دافعها الحقيقى هو درء الخطر الذى يتهددها أو الحصول على أراض جديدة أو مناطق نفوذ تزيد بها قوتها ٠ فقد كان نابليون الثالث مثلا يؤمن بضرورة ارضاء الروح القوميـــة وضرورة تحديد التخوم السياسية بين الدول بحيث تطابق الرغبات القومية للشعوب مطابقة أقرب الى العدالة ، ولكن بشرط ألا يحدث ذلك تبدلا فى التوازن الدولى لا يكون فى مصلحة فرنسا ٠ ولذلك كان يعطف على الايطاليين والبولنديين ٠ وهذا على عكس انجلترا اذ كان تحرير بولندا من الامبراطورية الروسية بغيضا اليها ٠ أما ايطاليا فقد أيدت انجلترا ـ بالعمل الدبلوماسى ـ دعاة الوحدة الذين شنوا الحرب على النمسا سنة ١٨٥٩ ٠ وكان حـزب الأحرار يدعو الى مناصرة قضية العدالة والحرية فى جميع أرجاء العالم ٠ ولكن الأحزاب البريطانية جميعا كانت تتخذ سياسة القهر ضد حركة تحرير أيرلندا وتعدها جزءا لا يتجزأ من انجلترا ٠

ولقد كان من الأمور الطبيعية أنه ترتب على الحكم الثنائى للمقاطعتين المذكورتين أن دب الخلاف بين بروسيا والنمسا ، وأن أخذت كل منهما تعمل على الاستئثار بالأمر دون الأخرى ، ولكنهما أرجأتا الدخول فى معركة فاصلة ، فأبرمتا بينهما اتفاقية جاشتين Gastein فى ١٤ أغسطس سنة ١٨٦٥ وهى معاهدة كانت أشبه فى حقيقتها بالهدنة المسلحة ، وقد اتفقتا فيها على ابطال الحكم الثنائى ، وأن تحكم النمسا هلشتين ، وتحكم بروسيا شلزويج، وتمنح دوقية لاونبرج بأكملها لملك بروسيا (١٣) .

ومن طريق الأساليب الدبلوماسية القائمة على الحيل والخداع أحكم بسمارك خطة لعزل النمسا عن الدول الأوربية ريثما ينتحل ذريعة لقطع العلاقات معها واشهار الحرب عليها فى الوقت المناسب . فأما من ناحية حدود بروسيا الشرقية ، فقد كان مطمئنا الى التزام روسيا الحياد ، وأما من ناحية الحدود الغربية والجنوبية فقد أبدى لنابليون الثالث استعداده للنظر فى توسيع رقعة فرنسا اذا قبلت الوقوف موقف الحياد فى حالة اشهار بروسيا الحرب على النمسا ، واشترى مساعدة ايطالية الحربية بوعدها بضم مقاطعة البندقية اليها وصاغ هذه الصفقة فى معاهدة تحالف بين الدولتين أبرمت فى ٨ أبريل سنة ١٨٦٦ . ولكى يأمن جانب الدويلات الألمانية عرض مشروعا على الديت الألمانى يشتمل على اصلاح عام للاتحاد التعاهدى الألمانى . واندلعت الحرب فى ١٥ يونيو سنة ١٨٦٦ وأسفرت عن انتصار بروسيا وابرام معاهدة صلح فى ٢٣ أغسطس فى تلك السنة .

ولم يبق أمام بسمارك عقبة تحول دون تكوين دولة ألمانيا القوية الموحدة سوى فرنسا . فكان لا مناص من شن حرب ثالثة ، وكانت حرب سنة ١٨٧٠ التى هزمت فيها فرنسا وأكرهت على توقيع معاهدة صلح فرنكفورت فى ١٠ مايو سنة ١٨٧١ . وقد تضمنت شروطها سلخ الألزاس وشطر كبير من اللورين تدخل فيه مدينة متز عن فرنسا ، وضمهما الى بروسيا ، وفرض غرامة حربية على فرنسا ، واحتلال باريس ريثما تسدد الغرامة . وقد قوى استيلاء الألمان على مقاطعتى الالزاس واللورين - دون الاستناد الى حقوق تاريخية لهم فيهما واستفتاء سكانهما - من أسباب البغضاء بين فرنسا وألمانيا وبدء بذور حرب مستقبلة (١٤) .

الدبلوماسية البريطانية فى مؤتمر برلين سنة ١٨٧٨ :

بدا الانشقاق فى صف التحالف الأوربى الذى أقامه مؤتمر فينا سنة ١٨١٥

---

(١٣) المرجع السابق ، ص ١٤٤ ، ١٤٥ .
(١٤) المرجع السابق ، ص ٢٠٤ ، ٢٠٥ .

يظهر بصورة جدية فى النصف الثانى من القرن التاسع عشر • وزاد هـــذا الانشقاق اتساعا فى العقود الثلاثة الأخيرة منه حتى تقوض التحالف نهائيا بتفتته الى عدة تكتلات يتبدل أعضاؤها بتغير الظروف السياسية ، ويعمـــل كل عضو على تحقيق مصالحه الخاصة دون تنسيق مع الآخرين ، أو تقدير لضرورة صون السلام الدولى • فلم يكن من المستغرب أن يتحول حليف الامس الى عدو اليوم أو العكس • ولعبت الدبلوماسية بطبيعة الحال الدور الأساسى فى ذلك التبدل ، مما أدى فى النهاية الى عجزها عن تحقيق ما توخته مجموعة الدول العظمى من تحالفها وهو اقامة ميزان دولى فى أوربا يكفل استتباب الأمن والسلام بها •

وكان مرد الفشل الذى منيت به دبلوماسية التحالف فى رأينا الى عـــدة عوامل أساسية نجملها فيما يلى :

أولا : تناقض الأهداف الأساسية لأعضاء التحالف الأوربى ، وتعذر التوفيق بينهم فى مجال الصراع على القوة والسيطرة • وقد أدى هذا الى نقض شروط معاهدة فينا من جانب بعض هؤلاء الأعضاء ، كما وضح فى استيلاء بروسيا والنمسا على الدوقيتين الدنمركيتين دون تدخل من الدول الغربية •

ثانيا : اشتداد ســـاعد حركات التحرير والوحدة ، ومقاومتها للســـياسة الرجعية التى فرضها التحالف المقدس •

ثالثا : اختلاف الدول العظمى فى النظم السياسية ، اذ كانت روسيا ودول الوسط تأخذ بالنظام الأوتوقراطى على حين تأخذ الدول الغربية بالنظـــام الديمقراطى البرلمانى • وقد انعكس هذا الاختلاف فى موقفها من قضايا الحرية والقومية ، اذ كان المعسكر الأول يجابهها بالقمع ، بينما يتعاطف معهـــا بعض دول المعسكر الثانى استجابة للرأى العام فيها أحيانا أو لأسباب سياسية فى معظم الأحيان • ولئن لم يتحول هذا التعاطف الى مشاركة بالفعل كما سبق أن بينا ، فلقد كان من شأنه أن وسع دائرة الخلاف بين الجانبين •

رابعا : ظهور بروسيا على المسرح الدولى كقوة كبرى وأطماعها فى التفوق والتوسع القارى والاستعمارى وقدراتها الدبلوماسية كما تمثلت فى مترنخ وبسمارك •

خامسا : اتباع أساليب المساومة والخداع فى حل المشكلات الدوليـــة ، واهدار قواعد القانون الدولى والمبادىء الأخلاقية وأصول السياسة القويمة •

سادسا : اللجوء الى الدبلوماسية السرية لتحقيق ما تعجز عنه دبلوماسية المؤتمرات • ومن الواضح أن انتهاج احدى الدول هذا السبيل معناه أنهـــا تعمل سرا ضد دولة أخرى قد تكون حليفتها جهرا كما سنبين ذلك بالتفصيل فيما بعد •

مظاهر فشل دبلوماسية التحالف الأوربى :

تجلت مظاهر فشل دبلوماسية التحالف الأوربى فيما أدت اليه من انشقاق استقطب فى مرحلته الأولى انجلترا وروسيا كما بدا فى الصراع المسلح بينهما فى حرب القرم التى أسفرت عن معاهدة باريس · واستقطب بعد ذلك انجلترا وفرنسا فى جانب والنمسا وبروسيا فى جانب آخر كما بدا فى حرب الأخيرتين ضد الدنمرك ، اذ كانت الدولتان الغربيتان تتعاطفان معها وان لم يتخذ ذلك موقفا عمليا · ثم استقطب الانشقاق بروسيا والنمسا فى الحرب التى أعلنتها الأولى ضد الثانية رغم كونهما من معسكر دول الوسط الأوتوقراطية · وأخيرا استوعب الاستقطاب بروسيا وفرنسا دون أن تحرك انجلترا زعيمة الدول الغربية ساكنا لنجدة حليفتها فى حرب سنة ١٨٧٠ ·

وآذن هذا التصدع فى دبلوماسية التحالف الأوربى بالانهيار بعد انشاء الامبراطورية الألمانية فى ١٨ يناير سنة ١٨٧١ وذلك فى أعقاب انتصار بروسيا على فرنسا · فقد بعث بسمارك الحياة الى التحالف الثلاثى القديم ، الذى كان قد أنشىء بين دول الوسط فى نوفمبر سنة ١٨١٥ ، وذلك لمواجهة خطر الانتقام الفرنسى · ونجحت جهوده الدبلوماسية فى عقد اجتماع ضم أباطرة ألمانيا والنمسا (١٥) وروسيا فى برلين سنة ١٨٧٢ ، وأسفر عن اتفاقهم على المحافظة على الحالة الراهنة فى أوربا ، والدفاع عنها ، والعمل فى تعاون على حل مشكلات البلقان ، وكبح الاشتراكية ، والسعى فى سبيل الاصلاح ·

وفى سنة ١٨٧٥ اندلعت ثورة فى البوسنة والهرسك ضد الحكم التركى وامتدت الى بلدان الجبل الأسود والصرب وبلغاريا ، وسحقتها الامبراطورية العثمانية ، فأعلنت روسيا عليها الحرب فى سنة ١٨٧٧ ، فاضطرت تركيا ازاء ما لحقها من هزائم الى ابرام معاهدة سان ستيفانو San Stefano فى سنة ١٨٧٨ ، وكان أهم أحكامها انشاء دولة بلغارية تتمتع بالحكم الذاتى، وتدار شئونها تحت قوامة روسيا ، وتحتل أرضها القوات الروسية مدة عامين ·

---

(١٥) وفى هذه الآونة كانت النمسا والمجر قد اتحدتا فى اطار امبراطورية واحدة تتألف من دولتين مستقلتين احداهما عن الأخرى ، ويحكمهما عاهل واحد · وقد أعلنت هذه الملكية الثنائية فى سنة ١٨٦٧ · وبذلك أصبح أقوى جنسين من أجناس امبراطورية النمسا وهما الألمان والمجريون على قدم المساواة فى السلطة · وظل السلافيون (التشكيون فى بوهيميا ، والسلوفاكيون والكرواتيون والصربيون فى هنغاريا) حائرين فى ربقة الجنسين المسيطرين · فبدأت حركة الجامعة السلافية لجمع شمل هذه الشعوب وتحريرها من امبراطورية النمسا والمجر والامبراطورية العثمانية · ودخلت أفكار هذه الجامعة ميدان السياسة الروسية كقوة فعالة موجهة تتحدى سلطات الباب العالى فى بلاد البلقان ·

ورات انجلترا أن هذه المعاهدة من شأنها أن تؤدى الى صيرورة تركيا دولة تابعة لروسيا ، مما يهدد مركز انجلترا فى الشرق ، فهددت بالحرب • وبذلت مساع دبلوماسية حميدة من طريق الوساطة التى عرضها بسمارك والنمسا واستجاب لها لورد سالسبرى وزير الخارجية الانجليزية لاقناع روسيا بعقد مؤتمر دولى من الدول الأربع لاعادة النظر فى بنود المعاهدة بما يبدد مخاوف انجلترا •

وعقد مؤتمر برلين فى يونيو سنة ١٨٧٨ وأسفر عن ابرام معاهدة برلين فى ١٣ يوليو من ذلك العام (١٦) • وبمقتضاها سويت فيه الخلافات البلقانية ومسألة الشرق الأدنى برمتها ، طبقا لشروط صانت مصالح بريطانيا ، ومدت نفوذ النمسا اذ سلمت اليها البوسنة والهرسك لادارتهما • أما الدولة البلغارية الجديدة الممتدة الأطراف والتى كان انشاؤها أعظم أسباب قلق بريطانيا • فانها شذبت الى مساحة أكثر تناسبا واعتدالا • ولكن عوضت روسيا ، مقابل هذه التنازلات الكبيرة ، بمنحها مقاطعة بسارابيا ، وبالاعتراف بفتوحها الآسيوية • ولم يكن لهذا الكسب قيمة تذكر بالقياس الى ما أصيبت به روسيا من صدمة فى حركة جامعة الأمم السلافية مما عاق زحف نفوذها فى البلقان ، فضلا عن أن انجلترا منافستها الكبرى قد حصلت من الأتراك على جزيرة قبرص •

وهكذا بدت الصفقة كلها التى عقدت فى مؤتمر برلين هزيمة دبلوماسية لروسيا ، ونصرا للدبلوماسية البريطانية التى تولى ادارتها فى المؤتمر بيكنسفيلد Lord Beaconsfield رئيس الوزراء وسالسبرى وزير الخارجية • فقد استطاعا رسم خريطة لبلدان البلقان طبقا لمبادىء السياستين الانجليزية والنمساوية ، لا السياسة الروسية ، ووطدا نفوذ انجلترا والنمسا على الأتراك ، وظفرا بتأييد فينا وبرلين طيلة مداولات المؤتمر • وقد ترتب على عدم تقديم امبراطورى النمسا وألمانيا لقيصر روسيا تأييدهما الدبلوماسى ، أن بدأ التحالف الثلاثى المعقود بينهم يتصدع ، وتوالت بعد ذلك الأحداث التى أدت الى القضاء عليه وانضمام روسيا القيصرية فى حلف مع فرنسا الجمهورية اذ وجدت فيها عونا يمكنها به أن توازن كفة الدولتين الأوربيتين الوسطيين ـ ألمانيا والنمسا ـ نظرا الى الاحتمالات المختلفة فى البلقان •

المبحث الثالث

أثر دبلوماسية المؤتمرات فى تقنين مبادىء التعاون الدولى

استقر نظام المؤتمرات كاطار للدبلوماسية فى القرن التاسع عشر ، واستمر الأخذ به حتى نشبت الحرب العالمية الأولى فاتسع نطاقه خلالها وبعدها ، وما

(١٦) المرجع السابق ، ص ٢٠٧ ، ٢٠٩ •

زال أنسب الأطر الدبلوماسية فى عصرنا الراهن بعد أن تطور الى شكل جديد هو الدبلوماسية البرلمانية .

ومن أهم المزايا التى حققها هذا النظام استيعابه المسائل ذات الصبغة الدولية التى تخرج عن دائرة المشاكل السياسية ، والتى تتعلق بالتعاون الدولى فى سبيل تنظيم الحرب بقصد التخفيف من ويلاتها ، والعمل المشترك لدعم التقدم البشرى فى مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والعلمية ، وصياغة المبادىء المتفق عليها فى معاهدات .

وقد كان انعقاد مؤتمر وستفاليا فى منتصف القرن السابع عشر بداية عصر المؤتمرات الدولية التى وضعت أسس القانون الدولى كما سبق أن بينا ، اذ تضمنت معاهدة الصلح التى أسفر عنها هذا المؤتمر بعض القواعد القانونية الدولية . ثم أعقبته مؤتمرات أخرى مماثلة فى القرون التالية . فقـــــد تضمنت معاهدة أوترخت سنة ١٧١٣ أحكاما خاصة بحقوق المحـــايدين . وكذلك الشأن فى معاهدة الحياد المسلح المنعقدة سنة ١٧٨٠ بين الدنمرك والسويد وروسيا ، ومعاهدة باريس المنعقدة سنة ١٨٥٦ التى نظمت حقوق المحايدين وواجباتهم وقبلت فيها تركيا الاسلامية عضـــوا فى الجمـــاعة الدولية (١٧) .

وفى سنة ١٨٦٤ عقد مؤتمر جنيف الذى أبرم فيه ميثاق دولى يهدف الى وضـــع التزامات قانونية محددة حول المعاملة التى يجب أن يلقاها الجرحى والمرضى بسبب الحرب . ثم عقد مؤتمرا سلام فى لاهاى فى عامى ١٨٩٩ و ١٩٠٧ للعمل على تجنب الحرب ، ومؤتمر بروكسل عام ١٨٩٩ بتحريم تجارة الرقيق الأسود (١٨) .

وقد أقر مؤتمرا لاهاى ميثاقين عن القواعد القانونية للحرب البرية والبحرية وحقوق المحايدين وواجباتهم اقرارا عالميا شاملا ، وبمقتضاهما أصبح التمييز

---

(١٧) د. حامد سلطان ، المرجع الســـابق ، ص ٣٧ ود. مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٨ ، ٩ ، ٥٦ ـ ٥٩ .

(١٨) كان الهدف من عقد مؤتمرى لاهاى سياسيا فى الأصـــل ، اذ كان التوتر يسود العلاقات الدولية بعد نمو البحرية الألمانية وتهديدها للاسطول الانجليزى . فدعا قيصر روسيا الى عقد مؤتمرين دوليين ، عقد الأول منهما سنة ١٨٩٩ ، وعقد الثانى سنة ١٩٠٧ ، والتأم جمعهما فى لاهاى ، وأخذا يبحثان فى الوسائل التى تعمل على استقرار السلام ، وتعين على تخفيض التسلح .

Documents in the Political History of the European Continent, p.p. 215 — 220.

بين المتحاربين وغير المتحاربين أحد المبادىء القانونية والخلقية الرئيسية التى تتحكم فى أعمال المتحاربين ، بمعنى أن الحرب غدت تعد صراعا بين القوات المسلحة للدول المتحاربة ٠

وفى أعقاب مؤتمرى لاهاى تعاقب عقدالمؤتمرات الدولية التى تبحث فى وسائل صيانة الأمن والسلم الدوليين وفى وضع مبادىء للتعاون الدولى ، وكان أهمها مؤتمر الصلح فى فرساى سنة ١٩١٩ الذى أسفر عن انشاء عصبة الامم ، ومؤتمرات موسكو سنة ١٩٤٣ ودمبارتون أوكس سنة ١٩٤٤ ويالتا سنة ١٩٤٥ ٠ وأخيرا مؤتمر الأمم المتحدة المنعقد فى ٢٥ أبريل سنة ١٩٤٥ فى سان فرنسسكو بقصد منع نشوب حرب عالمية ثالثة والذى صدر عنه ميثاق الأمم المتحدة ٠

وقد تميزت فترة ما بين الحربين بكثرة ما عقد من مؤتمرات خلالهـــا بقصد تسوية المشاكل التى ترتبت على الحرب الأولى ، وفى مقدمتهـــا مشكلة الحرب العدوانية ٠ ومشكلة نزع الســلاح ، ومشكلة الاستعمار ، أو بحث المسائل القانونية مثل السيادة الاقليمية للدول ، والمسائل المتعلقــة بحقوق الانسان والحريات الأساسية ، ومعاملة أسرى الحرب ٠ ومن أهم هذه المؤتمرات مؤتمر جنيف لعام ١٩٢٩ الذى أصدر ميثاقا فى شأن هـــذه المعاملة ، وقد عقد مؤتمر آخر بعد الحرب العالمية الثانية صدر عنه ميثاق جنيف لعام ١٩٤٩ ٠



الفصل الثالث

الدبلوماسية السرية ودورها فى قيام الحرب العالمية الأولى

المبحث الأول

الأعمال السرية ودورها فى قيام الحرب العالمية الأولى

لم يكن من المستغرب أن يشيع أسلوب الدبلوماسية السرية فى عصر غلبت فيه نزعة التسلط والسيطرة على التمسك بالمبادىء القانونية والأخلاق السياسية القويمة ، تستوى فى ذلك الدول التى انتهجت نظام الحكم المطلق وتلك التى أخذت بالنظم الدستورية البرلمانية • فقد طبعت (المكيافيلية) الخطط السياسية والدبلوماسية بطابعها وزادها الصراع حول المستعمرات ومناطق النفوذ حدة ورسوخا • ولم تستقر بعد قواعد القانون الدولى ، كما لم يكن الرأى العالمي قد نبتت بذوره بعد •

ومن ثم كانت الدول الكبرى تحقق من أغراضها عن طريق الدبلوماســـية بمختلف أساليبها ما لا تستطيع أو لا تريد تحقيقه بالقوة العسكرية • فكثيرا ما كان التوازن الدولى يقف حائلا دون استخدام هذه القوة ، وعائقا فى الوقت نفسه دون اللجوء الى الدبلوماسية العلنية التى تتخذ شكل المعاهدات الثنائية أو المعاهدات الجماعية التى تبرم فى المؤتمرات • فكانت تلجأ ــ لتخطى هذه العقبات ــ الى الدبلوماسية السرية ، ولا سيما فى عصر مجموعة الدول الأوربية العظمى التى نشأت فى أيام الثورة الفرنسية ودعمت فى الحرب النابليونية واستقرت بمقتضى معاهدات مؤتمرى فينا فى سنة ١٨١٥ •

وقد سبق أن بينا أن الدبلوماسية السرية قديمة قدم الحياة السياســية نفسها ، ولكنها لم تصبح ظاهرة الا فى العصور الحديثة بعد نشأة الدول الاقليمية ذات السيادة • وقد استشرت هذه الظاهرة فى القرن التاسع عشر واستمرت حتى الحرب العالمية الأولى • ومرد ذلك فى رأينا الى أن الدول الكبرى وجدت فى هذه الوسيلة منفذا لخـــلاصها من الأزمة التى وجدت نفسها فيها ، فهى حريصة على الجمع بين أمرين متناقضين هما : الحرص على تحقيق أطماعها فى السيطرة والتوسع ، والحرص على المحافظة على الحـــالة الراهنة فى أوربا طبقا لالتزاماتها مع سائر الدول الكبرى ، وهى التزامات اقتضتها ضرورة التوازن الدولى لاستقرار العلاقات بين الدول ومنع الحرب • ولذلك رأت هذه الدول أن أسلوب الدبلوماسية السرية هو الحل الأمثـل لما يخالجها من رغبة الكسب ورهبة الحرب ، اذ كانت تضع فى تقديرها أن

يكون التوقيت الخاص بتنفيذ البنود السرية فى المعاهدات التى تعقدها مناسبا لها سواء ببلوغها درجة من القوة تستطيع بها أن تفرض ارادتها على الدول أو الشعوب التى وضعت هذه البنود ضدها أو بغير ذلك من الاسبـــــباب ٠ ويؤيد هذا النظر أن جل المعاهدات السرية تعقد فى أوقات التوتر الدولى المنذر بنشوب حرب أو فى ابان نشوب حرب ، حيث تأمل الدولة التى تلجأ الى الدبلوماسية السرية فى احراز نصر يجعل ميزان القوى فى صالحها ، ومن ثم يتسنى لها تنفيذ ما اتفقت عليه سرا ٠

وسوف نورد فيما يلى أهم الأعمال الدبلوماسية السرية ولا سيما المعاهدات ونبين أثرها فى العلاقات السياسية الدولية ودورها فى قيام الحروب المحدودة ثم الحرب العامة ٠

● فى عام ١٨٠٦ عقدت معاهدة تلست Tilsit بين نابليون واسكندر قيصر روسيا ، وبمقتضاها اعترف القيصر بفتوح نابليون ، وتوطدت بذلك قبضة الامبراطورية الفرنسية على أوربا الوسطى ٠ وقد تضمنت هذه المعاهدة بنودا سرية ربط اسكندر الأول فيها نفسه بأنه فى حالة رفض انجلترا قبول توسط روسيا بينها وبين نابليون ، فانه ينضم الى الحصار القارى الذى أراد الأخير أن يفرضه على الشواطىء الانجليزية ، ويكره الدنمرك والســـــويد والبرتغال والنمسا على اعلان الحرب على التجارة الانجليزية ٠ ومعنى ذلك أن روسيا قبلت الدخول فى حلف مع فرنسا التى كانت تعاديها ضد انجلترا المتحالفة معها ٠

● عرض نابليون سرا على الانجليز فى أغسطس سنة ١٨٠٦ اعادة هانوفر اليهم ، فى الوقت الذى أجبر فيه بروسيا على الاستيلاء عليها ٠

● جرت مباحثة سرية بين بسمارك ونابليون الثالث فى بيارتز Biaritz فى ٣٠ سبتمبر سنة ١٨٦٥ ، أبدى فيها الأول استعداده للنظر فى توسيع رقعة فرنسا اذا ما ضمن حيدتها فى الحرب القادمة بينه وبين النمسا ٠ وقد أظهر نابليون رضاءه عن هذا العرض ، فطلب من بسمارك أن يعطى فرنسا شطرا من ألمانيا الجنوبية ٠ وقد استغل الأخير هذا المطلب فعمل على تسرب نبئه خلال الحرب البروسية النمساوية الى البافاريين ، عن طريق جريدة فرنسية ــ وكانت ميول الولايات الألمانية الجنوبية ضالعة مع فرنسا ــ فلم يتردد هؤلاء فى ابرام معاهدة مع بروسيا جعلوا جيشهم بمقتضاها تحت امرة بروسيا فى حالة نشوب الحرب ، وكذلك فعلت ورتمبرج وبادن ٠

● أوفد نابليون الثالث الكونت بندتى Benedetti الى بسمارك عقب الحرب البروسية النمساوية سنة ١٨٦٦ لمفاوضته فى شأن اعطاء فرنسا ، ارضاء للرأى العام فى بلادها ، بعض تعويضات حددها فى الطلب المتعلق بألا يعارض بسمارك فى فتح فرنسا بلاد البلجيك ٠ فأرجأ بسمارك عامدا

الاجابة عنه الى أن نشبت الحرب الفرنسية البروسية سنة ١٨٧٠ ، فنشر مشروع المعاهدة الذى كان نابليون الثالث قد تقدم به اليه فى هذا الشأن . فأبعد بذلك عن فرنسا عطف الرأى العام البريطانى الذى كان يعد حياد البلجيك أمرا حيويا ، وتحول البريطانيون على الفور الى الانتصار لجانب ألمانيا .

● عقد تحالف سرى هجومى دفاعى بين بروسيا وايطاليا فى ابريل سنة ١٨٦٦ ، وكان هذا التحالف موجها ضد النمسا ، وقد أعقبه نشوب الحرب البروسية النمساوية فى نفس العام .

● جرت مباحثة سرية فى برلين سنة ١٨٦٩ بين البلاط البروسى والبلاط الأسبانى عرض فيها ترشيح الأمير ليوبولد – من أمراء بيت هوهنتزولرن سجمارنجن Hohenzollern Sigmaringin وهو قريب بعيد لملك بروسيا – ملكا على عرش أسبانيا الشاغر . وقبل الأمير ، على شريطة تصديق الكورتس الأسبانى على اختياره . وقد نمى هذا النبأ الى باريس فى ٣ يوليو سنة ١٨٧٠ ، فنشأ فى الحال موقف من التوتر الدبلوماسى بالغ الخطورة اذ اعترض الفرنسيون على هذا الترشيح البغيض لديهم ، وعدوا تجدده جزءا من خطة أعدها بسمارك تنطوى على تهديد بلادهم بخطر عودة امبراطورية شارل الخامس ، وقلب التوازن الدولى الأوروبى فى غير مصلحتهم . ورأت فرنسا انه اذا لم يسحب الترشيح قبل انعقاد الكورتس فى ٢٠ يوليو ، فانها ستكره على اشهار الحرب على بروسيا .

ولكن بسمارك استمر فى تدابيره الدبلوماسية السرية بقصد اجبار فرنسا على الدخول فى حرب مع بروسيا ، فعمل على احباط المحادثات النمساوية الفرنسية بشأن تقارب الدولتين ، وسعى الى عقد تحالف بين بروسيا وأسبانيا يفتح الأسواق الأسبانية فى وجه التجارة البروسية ، ويكفل لبلاده فى حالة نشوب حرب دولية صديقة عبر البرانس . ولهذا حض الامير الهوهنتزولرنى على قبول الترشيح وحث ملك بروسيا على أن ينظر اليه بعين الرضا ، وأن يتصرف فيه كأمر سرى للغاية ، وقد نجحت الخطة الدبلوماسية السرية التى رسمها بسمارك فأعلنت فرنسا الحرب ضد بروسيا سنة ١٨٧٠ .

● أجرت انجلترا مفاوضات سرية مع تركيا فى ابان احتدام النزاع حول البلقان بين روسيا وتركيا وعقد مؤتمر برلين سنة ١٨٧٨ ، وأسفرت هذه المفاوضات عن ظفر انجلترا بجزيرة قبرص من الأتراك بحجة أنها تصبح بامتلاكها قاعدة كهذه فى مركز أفضل للدفاع عن أملاك الباب العالى الآسيوية .

● عقد بسمارك واندراسى Andrassy وزير خارجية النمسا معاهدة سرية بين الدولتين سنة ١٨٧٩ من وراء ظهر روسيا حليفة ألمانيا وذلك بعد تسوية الخلافات البلقانية سنة ١٨٧٨ . ولقد كان هذا العمل عاملا حاسما

فى تاريخ أوربا ، فان بسمارك وضع بلاده بهذه المعاهدة السرية فى صف النمسا فى نضالها المرتقب ضد جامعة الأمم السلافية • ثم صار هذا التحالف الثنائى بانضمام ايطاليا اليه سنة ١٨٨٢ « التحالف الثلاثى » (١٩) وهو التحالف الذى دام حتى نشوب الحرب العظمى سنة ١٩١٤ • وقد كان التحالف السرى بين ألمانيا والنمسا حجر الزاوية لقيام هذه الحرب ، اذ قضى بأنه اذا حدث نزاع مسلح بين النمسا وروسيا فى البلقان ، فان ألمانيا ستقف الى جانب حليفتها النمسا • فقد نصت أهم مادة من مواد تلك المعاهدةالسرية الخطيرة الشأن على أنه :

« اذا هاجمت روسيا أحد الطرفين الموقرين المبرمين للمعاهدة ، وهو عكس ما يرجوان ، وضد رغبتهما الخالصة ، فان الطرفين ملزمان بأن يتقـــدما لمساعدة أحدهما الآخر بكل ما لدى امبراطوريتيهما من قوة حربية • كما يتعهدان بالا يبرما الصلح الا معا ، وبمقتضى اتفاق متبادل » •

ولذا كان تناقض هذه المعاهدة مع تعهدات ألمانيا العامة لروســيا مدعاة لابرامها سرا ، ولم تعلم روسيا بأمرها الا فى سنة ١٨٨٨ أى بعد تســع سنوات من تاريخ عقدها •

● برغم التحالف الثلاثى السالف الذكر ، أبرم بسمارك مع روسيا فى ١٨ يونيو ١٨٨٧ معاهدة سرية (٢٠) درءا لخطر نشوب حرب تجبر فيها ألمانيا على القتال فى جبهتين : فى الشرق ضد روسيا وفى الغرب ضد فرنســـا وانجلترا •

● أبرمت سنة ١٨٩١ معاهدة تحالف بين فرنسا وروسيا ، اســتكملت أحكامها باتفاقية أخرى عسكرية سرية فى ٤ يناير سنة ١٨٩٤ • وقد ربطت كلا الفريقين ، فى حالة تعرض أحدهما لهجوم ألمانى ، بأن يهب الى نجــدة حليفه بجيش كبير • وأعدت هذه الاتفاقية العدة لاجراء مشـــاورات بين رئاستى أركان حرب الدولتين فى أوقات السلم • وللتعبئة العاجلة عند ظهور أول بادرة من بوادر تعبئة قوات أى دولة من دول التحالف الثلاثى (٢١) •

وهكذا أصبح التحالف الثلاثى المكون من ألمانيا والنمسا وايطاليا يواجه تحالفا ثنائيا مكونا من روسيا وفرنسا • وظل التحالف الأخير سرا مكتوما • وانقسمت بذلك القارة الأوربية الى مجموعتين متنافستين • أما انجلترا فقد

---

(١٩)
Documents in the Political History of the European Continent, p.p. 211 — 213.

(٢٠) المرجع السابق ، ص ٢١٣ ، ٢١٤ •

(٢١) المرجع السابق ، ص ٢١٤ ، ٢١٥ • والمؤرخ فشر ، ص ٣٩٩ ، ٤٠٠

آثرت العزلة وعدم الارتباط بمناورات الدبلوماسية الأوربية ، واستغرقتها أطماعها الاستعمارية وراء البحار ، وتوسيع امبراطوريتها فى الهند واستراليا وافريقيا ·

● تمثل موقف انجلترا هذا فى رفض حكوماتها الدخول فى تحالف سرى مع ألمانيا · فقد حاول بسمارك ذلك أولا مع دزرائيلى (١٨٧٤ – ١٨٨٠) ثم مع سالسبرى (١٨٨٥ – ١٨٨٦) بقصد كسب الانجليز الى صفه ضـــد منافسيهم الروس (٢٢) · وكانت حجة هذا الرفض ضرورة اطلاع البرلمان على المعاهدات مما يقتضى علانيتها ، بالاضافة الى تزايد الاحتكاك بين ألمانيا وانجلترا بدخول الأولى حلبة الاستعمار ·

● فاوضت انجلترا سرا اليابان سنة ١٩٠٢ ساعية الى عقد تحالف بينهما خارجة بذلك من عزلتها ، وكانت اليابان قد أصبحت أقوى دولة بحرية فى المحيط الهادى واستطاعت أن تنتصر على الصين فى ١٨٩٤ – ١٨٩٥ ·

● عقد « الاتفاق الودى » Entente Cordiale بين الحكومتين الفرنسية والانجليزية فى سنة ١٩٠٤ (٢٣) ، وكان انقلابا دبلوماسيا فى العـــلاقات غير الودية بين الدولتين ، اقتضاه ادراكهما أنهما أصبحتا فى مركز يسمح لهما بابرام صفقة استعمارية رابحة لكلتيهما · فاعترفت فرنسا بالحقـــوق الخاصة التى كسبتها انجلترا فى مصر ، على حين سلمت انجلترا بمـــركز فرنسا الخاص فى مراكش · وقرنت الاتفاقية باتفاق سرى ، عين حـــدود منطقة النفوذ الفرنسى فى مراكش فى حالة حدوث تفاهم مع أسبانيا ، وفى الوقت نفسه سويت الخلافات البارزة بين القطرين بنيوفوندلند وســــيام ومدغشقر وجزر هبريد الجديدة · وقد قصد بجعل الاتفاق الملحق سريا اخفاء أمره عن ألمانيا ، وهى أقوى دولة حربية فى أوربا حينئذ ، اذ كانت تنازع بريطانيا وفرنسا دبلوماسيا منذ أواخر القرن التاســـع عشر فى ثلاث مناطق ترغب فى مد نفوذها اليها : الامبراطورية التركية والمســــتعمرات والبحار ، ومن ثم كانت مراكش احدى محاور الصراع ·

● استمرت الدبلوماسية السرية بعد نشوب الحرب فى أغسطس سنة ١٩١٤ تؤدى نفس الدور الذى كانت تؤديه فى الفترة التى سبقتها ، وهو الاعتماد عليها فى تنفيذ السياسية الخارجية القائمة على المحالفـــات لكسب

---

(٢٢) كان الانجليز يخشون امتداد النفوذ الروسى الى الهند والوصول الى القسطنطينية ، والبحر الأبيض أو ما يعبر عنه بالمياه الدافئة ·

(٢٣)

Documents in the Political History of the European Continent, p.p. 220 — 222.

الأنصار وعزل الخصوم · ومن البديهى أن يكون احراز النصر هو الهـــدف الأول للدبلوماسية فى خلال الحرب · فعقد الحلفاء مع ايطاليا معاهدة لندن السرية فى ٢٦ ابريل سنة ١٩١٥ ، وتعهدوا بمقتضاها بأن يردوا اليهـــا الترنتينو وتريستا ، وهى الأراضى الايطالية غير المحررة التى أبت النمسا أن تتنازل للايطاليين عنها ، وذلك جزاء معاونتهم · وقد أوفى هؤلاء بوعدهم فأشهروا الحرب على النمسا وقد كانوا شركاءها فى الحلف الثلاثى الذى ضم ألمانيا مذ عقد فى سنة ١٨٨٢ ·

ومن مساوىء هذا العمل الدبلوماسى السرى أنه كان مناقضا لمبدأ تقرير المصير ، اذ نصت المعاهدة على اخضاع أهل التيرول النمسويين لحكم غريب عنهم دون موافقتهم ، بل على الضد من رغباتهم · وقد أقر هذه الصفقة غير العادلة مؤتمر الصلح الذى انعقد فى فرساى سنة ١٩١٩ ·

ونختتم عرض وتحليل الأعمال الدبلوماسية السرية ودورها فى قيام الحرب العالمية الأولى بتناول اثنتين من المعاهدات السرية التى أبرمت فى مطلع القرن العشرين ، أولاهما هى اتفاقية سايكس بيكو Sykes — Picot التى عقدت سرا بين فرنسا وانجلترا وروسيا فى أثناء الحرب العالمية الأولى ، واستهدفت تقسيم الامبراطورية العثمانية بعد انتهاء الحرب ، واباحة الولايات العربية فى هذه الامبراطورية لانجلترا وفرنسا · وتسمى هذه المعاهدة أيضا بالاتفاق الانجليزى الفرنسى حيث خرجت منها روسيا بعد ذلك · أما المعاهدة الثانية فهى اتفاق بوجوركو السرى بين ألمانيا وروسيا وقد أبرم سنة ١٩٠٥ (٢٤) ·

وقـــد اخترنا بحث هـــاتين الاتفاقيتـــين باســـهاب حيث وردا فى قائمة المعاهدات السرية التى اذاعتها الثورة البلشـــفية ســنة ١٩١٧ ولكونهما نموذجين لأســاليب الدبلوماســية السرية التى ألغتهـــا هـــذه الثورة مستهلة بذلك عصر الدبلوماســية المفتــوحة كمـــا ســـنبين فى الباب التالى ، اذ يبين أحد هذين النموذجين طبيعة العلاقات السياسية بين الدول الأوربية فى ميدان التنافس الاستعمارى ، ويبين الثانى طبيعة هذه العلاقات فى مجال صراع النفوذ والسلطان داخل القارة الأوربية وانتهاج سياسة التحالف فى هذا الصراع · وقد لجأت هذه الدول فى كلتا الحالتين الى الدبلوماسية ليحقق كل منها غرضه بطريقة ســلمية ، وكان الاتفـــاق السرى هو الأسلوب الذى وجدته ملائما لهذا الغرض لما تحتويه بنود الاتفاق من انتهاك لحقوق الشعوب أو الدول الأخرى ، ولخشيتها أن يكشـــف أمر هذا التواطؤ قبل أن تتخذ التدابير الكفيلة بجعله أمرا واقعا من الصعب تغييره ·

---

(٢٤) نشر لأول مرة هذا الاتفاق السرى عن الأصل فى الفترة من ١٦ ـ٢٩ ديسمبر عام ١٩١٧ فى الجريدة البلشفية ازفيستيا ·

المبحث الثانى

اتفاقا بوجوركو وسايكس بيكو السريان

اتفاق بوجوركو السرى :

كان رد الفعل من جانب ألمانيا على اقتسام انجلترا وفرنسا مناطق النفوذ فى حوض البحر الأبيض المتوسط باقرار انجلترا مركز فرنسا فى مراكش نظير اقرار فرنسا مركز انجلترا فى مصر طبقا للوفاق الودى سنة ١٩٠٤ ، أن عمد الامبراطور الألمانى وليم الثانى الى القيام بزيارة عسكرية لسلطان مراكش فى طنجة فى شهر مارس سنة ١٩٠٥ باعتبار أن بلاد مضيفه تتمتع بالاستقلال والسيادة • وهاجمت برلين السياسة الفرنسية ، مما أدى الى احتدام أزمة حادة بين الدولتين •

ومن ناحية أخرى ، أرادت ألمانيا أن تحبط الحلف الفرنسى الروسى الذى كان قائما منذ عقد فى سنة ١٨٩٣ ، بعقد معاهدة تحالف مع روسيا ، فنظم وليم الثانى فى يوليو سنة ١٩٠٥ اجتماعا سريا مع القيصر فى « بوجوركو » بفنلندا • وهناك فى مقصورة اليخت الروسى الامبراطورى « النجم القطبى » Etoile Polaire وقع العاهلان معاهدة تحالف دفاعية بين دولتيهما • وقد بنيت هذه المعاهدة على أساس المشروع الذى وضع فى أكتوبر سنة ١٩٠٤ ، ولم تكن آثارها لتظهر الا بعد ابرام الصلح بين روسيا واليابان •

بيد أنه لم يقيض لهذه المعـــــاهدة أن تسرى ، فقد رفض وزراء الطرفين التصديق عليها • وكانت حجة المستشار الألمانى بيلوف Bùlow فى الرفض أن المعاهدة مقصورة على منطقة أوربا دون غيرها • وهدد بالاستقالة ، ولكنه بقى فى منصبه بناء على طلب الامبراطور • وعارضت وزارة الخارجيـــــة الروسية المعاهدة ، بالمثل ، معارضة شديدة لاحساسها بمقاصـــــد ألمانيا ، وفضلت الابقاء على تحالفها مع فرنسا • وسرعان ما تحطمت المعاهدة نهائيا اذ رفضت الحكومة الفرنسية ، حين عرضت عليها بعد ذلك ، مجرد النظر فى الانضمام اليها ، وذلك لأن الأزمة المراكشية قد أثارتها وأوغرت صدرها ضد ألمانيا •

اتفاقية سايكس بيكو السرية :

تعد اتفاقية سايكس بيكو التى عقدت فى سنة ١٩١٦ نموذجا للدور الذى كانت تلعبه المعاهدات السرية فى تنفيذ السياسة الاستعمارية للدول الأوربية فى عصر الدبلوماســـــية التقليدية الذى انتهى بنهاية الحـــرب العالمـــــة الأولى وعقد معاهدة فرساى • وقد كان هذا الدور ـ فضلا عما يمثله من اهدار لحقوق الشعوب وغير ذلك من الجرائم التى جناها الاستعمار القديم ـ من

أهم أسباب اندلاع الحرب فى رأى كثير من الساسة والباحثين • ومن ثم كانت اماطة اللثام عن هذه المعاهدة فضحا للسياسة المشار اليها ، وتبصيرا للشعوب بالأساليب التى ينسج خيوطها الاستعمار فى الخفاء تحقيقا لأغراضه ، مما يدفعها الى البحث عن الوسائل الكفيلة باحباط مخططاته ومقاومة عدوانه سواء فى مجال العمل السياسى والدبلوماسى أو فى مجال العمل الثورى • فقد كان عقد هذه الاتفاقية استمرارا لسياسة المصالح وتوازن القوى التى تعتمد فى التنفيذ على دبلوماسية المحالفات السرية بين الدول العظمى لتحقيق غرضين : أولهما المحافظة على الأوضاع القائمة والدفاع عنها ضد حركات التحرر التى فجرتها ثورات الشعوب وحركة القوميات كما سبق أن بينا • والغرض الثانى تسوية الخلافات الناشئة بين هذه الدول العظمى بسبب النزاع على المستعمرات ومناطق النفوذ • وقد بدأت هذه السياسة فى العصر الحديث منذ مؤتمر فيينا سنة ١٨١٥ واستمرت حتى الحرب العالمية الأولى •

فكان ثمة اتفاق ضمنى بين انجلترا وفرنسا وروسيا يقوم على أساس الالتجاء الى الوسائل الدبلوماسية بدلا من الحرب للفصل فى المنازعات التى تثور بينها • وقد دعم هذا الاتفاق بمعاهدات دولية ، فعقدت معاهدة تحالف بين فرنسا وروسيا فى ديسمبر عام ١٨٩٣ ، ثم انضمت انجلترا الى هذا الحلف سنة ١٩٠٤ بموجب معاهدة عقدت بينها وبين فرنسا وقد عرفت باسم الاتفاق الودى كما ذكرنا آنفا ، ومعاهدة أخرى بينها وبين روسيا • وكان الهدف من هذا الحلف الثلاثى مقاومة التوسع الألمانى • ولما دخلت تركيا الحرب سنة ١٩١٤ الى جانب ألمانيا ، استغلت دول الوفاق الثلاث هذا الموقف فى انهاء مبدأ المحافظة على سلامة أراضى الدولة العثمانية والعمل على تقسيمها فيما بينها • وكانت روسيا تطمع فى الاستيلاء على المضايق والقسطنطينية ، أما فرنسا فكانت تريد الحصول على سوريا • وكانت انجلترا ترغب فى الحصول على طريق برى للهند يمر فى اقليم يمكنه أن يقضى على ما قد يترتب على توسع الفرنسيين والروس فى هذه المناطق من تهديد لخطوط مواصلاتها الامبراطورية عبر قناة السويس • فبدأت المفاوضات والمحادثات بين هذه الدول ، وانتهى الأمر الى عقد سلسلة من الاتفاقيات بشأن تقسيم الدولة العثمانية •

وأولى هذه الاتفاقيات هى التى تعرف باتفاقية سايكس بيكو وقد عقدت بين انجلترا وفرنسا وروسيا فى مايو عام ١٩١٦ • وكان ممثل انجلترا فى المفاوضات هو الدبلوماسى مارك سايكس خبير الشئون الشرقية ، أما الممثل الفرنسى فكان جورج بيكو القنصل العام السابق فى بيروت • وقد وضعا خطة لاستيلاء بلديهما على مناطق وأقاليم من الدولة العثمانية ، وأرسلاها لحكومتيهما ، فوجهتهما هاتان الحكومتان الى السفر الى سان بطرسبرج

لمناقشة الموقف مع الحكومة الروسية • وبدأت المفاوضات هناك مع وزير الخارجية سازونوف Sazonov وانتهت الى تفاهم ثلاثى وسلسلة من المذكرات المتبادلة بين الحكومات الثلاث حددت المناطق والأقاليم العثمانية التى رغبت فيها كل من هذه الدول والتى اعترف الآخران بها كمنطقة نفوذ لها •

واحتجزت روسيا لنفسها المضايق والقسطنطينية مع الاقليم المحيط بها والضرورى للدفاع عنها وللسيطرة عليها ، وأربع ولايات تركية تقع على الحدود المشتركة فى القوقاز • أما فرنسا فانها قد احتجزت لنفسها كل سوريا وجزءا هاما فى جنوب الأناضول ومنطقة الموصل فى شمال العراق • وأما انجلترا فانها قد احتفظت بمنطقة تمتد من جنوب سوريا حتى العراق ، وتشتمل على بغداد والبصرة ، وتفصل بين المنطقة الفرنسية وبين الخليج العربى ، وتشتمل من الناحية الأخرى على حيفا وعكا • واتفق المندوبون على الاحتفاظ بمنطقة دولية فى القدس وحولها ، منعا لقيام تنافس فرنسى روسى للتوسع فيها ، مما قد يؤدى الى تهديد المصالح البريطانية فى مصر وفى قناة السويس •

وقد اشتملت مناطق النفوذ الفرنسية والبريطانية فى هذه الاتفاقية مع المنطقة الدولية على كل سوريا والعراق • ونصت الاتفاقية على وضعها تحت نظام الحجر أو الوصاية أو الانتداب • واشتملت كل من مناطق النفوذ الفرنسية والانجليزية على مناطق يمكن للدول الأوربية أن تقيم فيها نظام حكمها المباشر ، ويمكنها أن تضمها ان رغبت ، ومناطق ستوضع تحت السيادة العربية ، وستعترف الدول الأوربية بهذه السيادة فى نظير احتفاظها بأولوية الاستغلال التجارى فيها ، وتقديم المعونة الفنية اليها قبل غيرها من الدول الأوربية •

أما المنطقة الدولية فانها جاءت نتيجة لاصرار فرنسا على فرض نفوذها على كل الشام بما فيه القدس • واضطرت انجلترا أن تعارض فى هذا المشروع لأنها كانت تسعى للاحتفاظ بحيفا وعكا كمخرج لمنطقتها على البحر الأبيض المتوسط ، وكانت تخشى من اقتراب النفوذ الفرنسى كثيرا من قناة السويس • كما كانت انجلترا قد بدأت تشعر بضرورة السيطرة على طريق برى يوصلها للشرق الأقصى ، فى نفس الوقت الذى تسيطر فيه على قناة السويس • كما كانت تهتم بمشروع نقل المهمات من حيفا الى خليج العقبة فى حالة تعطيل الملاحة فى قناة السويس ، وبمشروع آخر للنقل البرى من البحر الأبيض الى الخليج العربى فى حالة تهديد الملاحة فى البحر الأحمر نفسه • ولذلك فان انجلترا لم توافق على مطالب فرنسا الا فى الجزء الشمالى من سوريا فقط • أما الجزء الجنوبى ، وهو فلسطين ، فقد رغبت انجلترا فى انشاء « وضع خاص له » ووافقت فرنسا على ذلك بالنسبة لمنطقة القدس ونابلس والخليل ، وطالبت بضم بقية فلسطين الى منطقتها ، ولكن بريطانيا

لم توافق على ذلك • وحينما انتقل مسرح المفاوضات الى سان بطرسبرج طالبت روسيا بفرض حمايتها على الاراضى المقدسة ، وعارضت كل من انجلترا وفرنسا هذا الطلب بطبيعة الحال ، وقبلت فرنسا وانجلترا وروسيا فكرة إنشاء ادارة دولية فى فلسطين (٢٥) •

ويتبين مما تقدم أن دول التحالف الثلاثى : انجلترا وفرنسا وروسيا قد عملت من طريق الدبلوماسية السرية على تمزيق أوصال البـــلاد العربية ، وتقسيمها فيما بينها قسمة تعسفية تتعارض مع الطبيعة ومع الحق والتاريخ• وكان تصرفها حيالها كأنها بعض أملاكها الخاصة • فلم يكن يعنيها فى ذلك شعب ولا أرض ، وانما كان همها تحقيق أطماعها الاستعمارية والتنسيق بينها • فلقد كانت هذه المنطقة التى احتجزتها انجلترا وفرنسا لنفسيهمـــــا منطقة عربية من حقها أن تكون وحدة قائمة بذاتها •

وكانت السياسة التى عقدت معاهدة سايكس بيكو السرية لتنفيـــــذها مجافية للتطور التاريخى ، اذ ترجع الى قرن سابق حين عارض بالمرستون وزير خارجية بريطانيا فى قيام دولة عربية قوية فى هذه المنطقة قد تعمـــل فى يوم من الأعمال على التحكم فى طرق مواصلات دولته مع امبراطوريتها فى الهند • ورغم التقدم والتطور اللذين بلغهما سكان الشرق الأدنى العربى ، فان الدول الثلاثة لم تنظر الا الى مصالحها الاستعمارية ، ولم تفكر الا فى الدفاع عن هذه المصالح بهذه الطريقة التى تتنافى مع قيام سلم طويل الأجل فى هذه المنطقة ، اى أنها تهدد هذه المصالح نفسها بعد فترة وجيزة •

ورغم أن سكان العراق وسوريا كانوا أكثر تقدما من غيرهم ، فان هــذه الاتفاقية رسمت أمر اخضاعهم لحكم أجنبى مباشر ، وتركت غيرهم يتولون أمر حكوماتهم بأنفسهم • وظهر هذا بنوع خاص فى المنطقة البريطانية التى رسمت أمر خضوع كل من البصرة وبغداد لحكم انجليزى مباشر ، وتركت أمر البادية وشرق الأردن لحكم العرب (٢٧) •

كما تدل اتفاقية سايكس بيكو على مدى ما تتسم به الدول التى تلجأ الى الدبلوماسية السرية من نفاق • ففى الوقت الذى كانت انجلترا تشـترك مع حليفتيها فى هذه المؤامرة الاستعمارية ضد العرب ، كان هؤلاء يوفـــون بتعهدهم لها – فى محادثات مكماهون والشريف حسين من يوليو ســـــنة ١٩١٥ حتى فبراير ١٩١٦ – باعلان ثورة عربية ضد الأتراك نظير ما وعدهم به الانجليز من الاعتراف باستقلالهم وتأييدهم له •

---

(٢٥) د• جلال يحيى ، الثورة العربية ، ١٩٥٩ ، ص ٢٠٢ ، محمود كامل المحامى ، القانون الدولى العربى ، ط ١ ، ١٩٦٥ ، ص ٢٦٩ •

ولقد عمدت انجلترا الى اخفاء هذه الاتفاقية عن الشريف حسين بعد أن عقدتها ، اذ كانت تشتمل على بنود تتعارض تماما مع اتفاقها معه فى مراسلات مكماهون المشار اليها ، ولم تكن قد تفاهمت معه بشأن هذه البنود. وكانت تخشى أن يؤثر علمه بها على موقفه منها فى الحرب . وظل أمر الاتفاقية خافيا على الملك حسين والمجاهدين العرب حتى نشرت الحكومة السوفييتية فى شهر ديسمبر سنة ١٩١٧ بعض الوثائق السرية التى عثرت عليها فى وزارة الخارجية وكان من بينها نص اتفاقية سايكس بيكو سنة ١٩١٦ . وانتهز الأتراك هذه الفرصة ، وأبلغوا هذا النص لفيصل بن حسين فى أواخر شهر نوفمبر سنة ١٩١٧ لعله يعرف قيمة حلفائه الذين غدروا به ويقبل الصلح مع الأتراك . وعرض حسين ما بلغه على البريطانيين ، فعمد بلفور وزير الخارجية الى خديعته ، اذ أنه لم يجب صراحة عما اذا كانت بريطانيا قد عقدت مثل هذه الاتفاقية بالفعل ، وانما اصطنع ألفاظا مموهة يفهم منها أن الاتفاقية لم تعقد .

وقد استمرت الحكومة البريطانية فى التوسل بالدبلوماسية السرية الموسومة بالنفاق والغدر لتحقيق أطماعها على حساب العرب ، اذ لم تكتف بعقد اتفاقية سايكس بيكو باقتسام بلادهم ، ثم محاولتها ايهامهم بأنها لم تبرم معاهدة من هذا القبيل ، بل عمدت فى نفس الوقت الى اجراء مفاوضات سرية مع زعماء الصهيونيين فى انجلترا ارتبطت فى نهايتها معهم بعهود تتعارض مع وعودها للعرب ، ونتج عنها اصدار تصريح بلفور بعد عدة شهور من بدء المباحثات فى فبراير ١٩١٧ أو على وجه التحديد فى اليوم الثانى من هذا الشهر ، ذلك التصريح الذى تضمن ترحيب انجلترا وهى الدولة المنتدبة على فلسطين ، « باقامة وطن قومى لليهود فى فلسطين ، ووعدها باستخدام أفضل وسائلها وأقصى جهودها لتسهيل تحقيق هذه المهمة » . وقد كان سايكس ممثل بريطانيا فى المفاوضات التى أدت الى عقد الاتفاقية المعروفة باسمه هو نفسه مندوبها الذى عهد اليه لويد جورج رئيس وزراء بريطانيا مهمة مفاوضة الصهيونيين ، الأمر الذى يعنى الاستمرار فى مزاولة أساليب الدبلوماسية السرية على أيدى الأشخاص أنفسهم الذين تمرسوا بها .

---

(٢٦) د. جلال يحيى ، المرجع السابق ، ص ٢٠٦ .

الباب الثاني

الغاء الدبلوماسية السرية

الفصل الأول : الثورة الروسية وأثرها فى تطور الدبلوماسية

الفصل الثاني : تصريح ويلسون واثره فى تطور الدبلوماسية

الفصل الأول

الثورة الروسية سنة ١٩١٧ وأثرها فى تطـــور الدبلوماسية

المبحث الأول

عوامل ثورتى فبراير وأكتوبر ومراحل تطورهما

تعد الثورة التى اجتاحت روسيا عام ١٩١٧ من أكبر الثورات فى تاريخ العالم حتى ليذهب غير قليل من المؤرخين الى القول بأنها أهم بكثير من الثورة الفرنسية ، اذ أن الأخيرة قد قامت بمجرد احلال طبقة محل طبقة (الطبقة المتوسطة محل طبقة النبلاء) • أما الثورة الروسية فقد نتج عنها انقــلاب عام ، فلم تقتصر على استبدال طبقة بأخرى ، بل انها أودت بأوضاع سياسية واقتصادية واجتماعية وأقامت على أنقاضها أوضاعا مغايرة (١) • كما أنها لم تقتصر على روسيا فحسب ، بل امتدت آثارها الى القارة الأوربية وانتقلت الى آسيا • وبلغ من انتشار النظرية الماركسية عالميا أنها وصلت الى قلب القارة الأمريكية حيث طبقت فى كوبا •

ونظرا لأن الثورة الروسية سنة ١٩١٧ قد تمخض عنها انشاء أول دولة اشتراكية فى العالم ، ولأن الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة قد ارتهن مسارها وتطورها بطبيعة العلاقات السياسية بين تلك الدولة وبين الدول الغربية لما بين الجانبين من تناقض أيديولوجى واجتماعى ، فسوف نتناول تلك الثورة باسهاب بوصفها تمثل الخلفية التاريخية التى تحوى بذور الصراع بين المعسكرين الشرقى والغربى وتكشف عن علله وبذور الدبلوماسية المفتوحة •

الأوضاع السائدة قبل الثورة :

يمثل حكم القياصرة فى روسيا نموذجا صارخا لهوة التخلف التى يدفع اليها شعب من الشعوب تحت ضغط الأوتوقراطية الغاشمة • ففى ظل شعار

(١) د • محمود خيرى عيسى ، النظم السياسية المقارنة ، ١٩٦٣ ، ص ١٧٤ •

الحكم المطلق استمرت أسرة رومانوف تسيطر على امبراطورية واسعة متعددة الأجناس والديانات واللغات على مدى ثلاثة قرون حتى جعلت من روسيا أكثر دول أوربا تعرضا للجور والاستبداد ، وأصبح يطلق عليها « سجن الشعوب » وساعد على هذا الوضع امتداد جذور النظام الطبقى وسيطرة الاقطاع اللذين انتهيا فى أوربا بانتهاء العصور الوسطى (٢) ٠

وفى نهاية القرن التاسع عشر آل الامر الى نقولا الثانى ، واستمر يحكم أكثر من اثنين وعشرين عاما ٠ وكانت ارادته هى القانون ، ففى يده جميع السلطات ، وهو يحكم بمعاونة عدد من الوزراء يقوم هو بتعيينهم وفصلهم ، وهم يسألون أمامه مباشرة ٠ كما أن هؤلاء الوزراء لا يمثلون هيئة أو مجلسا يتمثل فيه معنى الوزارة المسئولة ، اذ لا يجتمعون الا نادرا وبناء على رغبة القيصر نفسه (٣) ٠

أما فيما يتعلق بالشعب الروسى فلم يكن هناك مجلس نيابى يقوم بتمثيله وتشريع القوانين التى تنظم حياته فى المجتمع ، ذلك أن القيصر كان يعتقد أن الروس غير مؤهلين للحكم الدستورى ، ومن ثم أخذ القيصر فى الحد من سلطات « دوما الدولة » Duma وهو المجلس التمثيلى الذى اضطر نيقولا الى انشائه بعد ثورة سنة ١٩٠٥ ، وكان يرى أن مشروعات الدوما ليبرالية (٤) حقيرة ، فانشأ الى جانبه مجلسا امبراطوريا يعين نصف اعضائه وينتخب النصف الآخر من المجالس المحلية والجامعات الروسية والنبلاء ٠ ثم أتبع ذلك بأن أصدر قانونا آخر حد فيه من سلطة الدوما ، اذ منعه من مناقشة القوانين الرئيسية فى الدولة ، كما منعه من مناقشة القوانين الخاصة بالجيش والبحرية ، وجعل سلطته مجرد مناقشة القوانين فقط لا حق اقتراحها ، كما جعل مسئولية الوزراء أمام القيصر لا أمام الدوما ، كما أعطى القيصر لنفسه حق حل الدوما أو ايقافه كما يشاء ٠ وكانت النتيجة أن أصبح الدوما عاريا من السلطات الا سلطته الاستشارية (٥) ٠

---

(٢) جون ريد ، عشرة أيام هزت العالم ص ١٣ ، ٤٨ ٠

(٣) رغم تسلط القيصر فقد كان خاضعا لسيطرة حاشيته الفاسدة من رجال البلاط ، وكانت هذه الفئة وعلى رأسها راسبوتين هى التى تحكم روسيا فعلا ٠ وكانت الادارة العامة موكولة الى جماعة من الموظفين العموميين انتشرت فيها مختلف أنواع الفساد من رشوة واهمال واساءة استعمال ما وكل اليها من أمور (د ٠ محمود خيرى عيسى ، المرجع السابق ، ص ١٧٥ ، ١٧٨) ٠

(٤) نسبة الى المذهب الليبرالى Libralism الذى كانت ومازالت تدين به بعض الاحزاب السياسية فى أوربا والولايات المتحدة الأمريكية ، ويقوم على الأخذ بمبادىء الحرية والاصلاحات الداخلية فى اطار النظام الديمقراطى الرأسمالى ٠

ورغم فشل أعضاء الدوما فى اقناع القيصر باجراء بعض الاصلاحات ، فقد أقاموا على ولائهم له ، وعلى حين كان يفرقهم التنافس على مغانم السلطة كانت تؤلف بينهم جبهة موحدة ضد طبقة العامة أو الشعب بحكم ما يربطهم من مصالح مشتركة ، واعين أن تداعى النظام الملكى وانهيار تحالفهم من شأنهما القضاء عليهم بالتبعية ٠

ولم يكن رجال هذه الطبقات وكذلك الدبلوماسيون ورجال الحرب الذين أحاطوا بالعرش الروسى بميالين الى السلام ٠ فقد كانوا يرمون أن يشاهدوا روسيا – بعد أن أجبرتها الحوادث على التقهقر فى الشرق الأقصى – تهيمن يوما من الأيام على ثغر القسطنطينية عقب حرب يعقد لها فيها لواء النصر ٠ فكما كانت السياسة الخارجية لحكومة القيصر عدوانية فى الماضى ، كذلك مابرحت عدوانية برغم ماحاق بها من أحداث (٦) ٠

بيد أن هذه العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، فضلا عن العوامل العسكرية التى كانت سائدة فى روسيا قبيل الحرب العالمية الأولى وفى أثنائها لم تكن لتعجل بالثورة لو لم يساندها وعى عام بسوء الأحوال الى حد لا يجدى معه اصلاح ، وتصميم على الانتقاض عليها ٠ وكان ذلك متحققا فى عهد نيقولا الثانى ، ففى حين تجمد النظام القائم على وضعه ، ولم تتخذ أية خطوة ايجابية للتصحيح أو التطوير ، حتى باتت روسيا أكثر الدول الأوربية تخلفا ، كانت رياح التغيير التى هبت على أوربا منذ قامت الثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩ تتجه الى الشرق ، وتلقى فى الأرض الروسية بذور الثورة على الاستعباد والاستغلال وكل ماتمثله الملكية الغاشمة والنظام الطبقى من وأد لمبادىء العدالة والحرية والديمقراطية ٠

وقد حمل الغزو النابليونى لروسيا أفكار الثورة الفرنسية اليها ٠ ولم يكن من اليسير اقامة جسور تحول دون وصول المد الديمقراطى الذى اجتاح الغرب فى الانتفاضات التى شهدها القرنان الثامن عشر والتاسع عشر ،

---

(٥) ومع ذلك ، فان الدوما لم يكن يمثل مصالح الشعب بل مصالح النبلاء والاقطاعيين والرأسماليين ٠ وقد اعتبر هؤلاء أن فضائح البلاط وسيطرة بعض الوزراء المرتبطين بالجماعة الموالية للألمان على أمور الدولة تهدد العرش بالخطر وتفتح الطريق أمام نظام جمهورى ، ومن ثم دعوا الى الاصلاح الدستورى الديمقراطى واعطاء الطبقة الوسطى « البورجوازية » دورا اكبر فى الشئون العامة (جورج صوريا ، ٣٠٠ يوم من الثورة الروسية « مشاهدات ووثائق »٠ ترجمة أكرم ديرى والهيثم الأيوبى ، ١٩٧٢ ، ص ٢١) ٠

(٦) هـ٠أ٠ل٠ فشر ، تاريخ أوربا فى العصر الحديث ، تعريب أحمد نجيب هاشم ووديع الضبع ، ط ٥ ، ص ٤٨٠ ٠

والأفكار الثورية التى نشرها كارل ماركس وانجلز فى كتاباتهما (٧) ٠

ومنذ ذلك الحين تخلخلت دعائم الحكم القيصرى ، وبدأ البحث الطويل عن روسيا أخرى جديدة من جانب القوى المتذمرة فى الداخل ٠ فقد كانت هيئات الطلبة فى الجامعات الروسية ممتلئة سخطا وحنقا ٠ وطالبت الطبقات الوسطى الحرة المذهب التى رضعت لبان الثقافة الغربية باحداث تغييرات دستورية بعيدة المدى ، وكان الحاح الفلاحين الفقراء التعساء بضرورة وضع قوانين عادلة تنظم تأجير الأرض لهم ، والتهييج المستمر القائم على المبادىء الماركسية بين عمال المصانع ، وفتن القوميات المهضومة الحقوق الخاضعة لحكومة القيصر ، وارتفاع صرخات المنفيين فى سيبيريا ، وضحايا الجور والطغيان الآخرين ، كل هذه الطوائف ألفت كتلة ضخمة من المقاومة هددت النظام القائم فى روسيا بالثورة ٠

فلما رأت الاوتوقراطية الروسية نفسها تهاجم من كل جانب ، ولاسيما بعد أن سقطت هيبتها بسبب انكسارها فى الحرب اليابانية (١٩٠٤ ــ ١٩٠٥) آثرت أن تمد يدها لمصالحة محركى الفتنة لعلها بذلك تتفادى الخطب ٠ فدعت أولا الى العاصمة لجنة مركزية انتخبتها المجالس المحلية ، ثم قفت هذه الخطوة نحو التقدم الدستورى بدعوة برلمان منتخب سنة ١٩٠٥ (٨) ٠

غير أن مظاهر التخفيف من حدة السلطة المطلقة للقيصر بالسماح ببعض الاشكال الدستورية ، لم تستطع أن تقف فى وجه الموجة الصاعدة ، اذ كشفت الطليعة المثقفة المتعاطفة مع الشعب صورية هذه الحركة الاصلاحية ، وعن التناقض الحاد بين الحياة الديمقراطية فى أوربا ، حيث قضى على نظام الاقطاع، وقامت على أنقاضه رأسمالية الطبقة الوسطى ، واندثر نظام الملكيات المستبدة وقامت على أنقاضه الملكيات البرلمانية ، وبين الحياة فى روسيا حيث استفحلت شرور هذين النظامين المتكاملين ، ولم يطرأ عليهما تغيير يذكر حتى اشتعلت ثورة سنة ١٩١٧ ٠

وقد تمثلت القوى السياسية التى كانت قائمة وقت الثورة فى عديد من الأحزاب والمنظمات السياسية التى أنشئت بعد سنة ١٩٠٥ ، وكان بعضها

---

(٧) جذبت الاشتراكية العلمية التى وضع نظريتها كارل ماركس الطلاب الروس فى القرن التاسع عشر ، وكان بليخانوف جيورجى (١٨٥٦ ــ ١٩١٨) أول دعاة الماركسية فى روسيا ، وقد أسس أول فرقة ماركسية روسية هى فرقة « تحرير العمل » ٠ وفى عام ١٨٩٢ ترجم لينين « البيان الشيوعى » الى اللغة الروسية وأسس أول حلقة ماركسية فى مدينة بطرسبرج ، ثم توالى انشاء حلقات مماثلة ، كما توالت المؤتمرات والاجتماعات ٠

(٨) فشر ، المرجع السابق ، ص ٤٧٨ ٠

قد بدأ فى التشكيل بصيغة سرية فى أواخر القرن التاسع عشر اذ أن قيام الأحزاب فى العهد القيصرى كان ممنوعا منعا باتا (٩) . وكانت هذه الاحزاب مختلفة فى انتماءاتها ومصالحها الطبقية ، وبالتالى فى مذاهبها الفكرية واتجاهاتها السياسية . وتبعا لهذا التباين فقد كان بعض هذه الاتجاهات يذهب الى أقصى اليمين ، ويذهب بعضها الآخر الى أقصى اليسار ، على حين تستقر الكثرة الغالبة فى الوسط (١٠) .

وكان الماركسيون فى اليسار يشكلون حزب العمال الاشتراكى الديمقراطى الروسى الذى يعتنق نظرية كارل ماركس فى الاشتراكية العلمية القائمة على التفسير المادى للتاريخ وحتمية انتصار الطبقة العمالية (البروليتاريا) فى النزاع الطبقى ، ويعمل على تهيئة الظروف الكفيلة بالتعجيل بحركة التطور العالمى نحو الثورة الاجتماعية ، حتى اذا ما نضجت هذه الظروف ببلوغ التناقضات الطبقية ذروتها استولت البروليتاريا ـ بقيادة الحزب ـ على السلطة بالقوة ، وأعلنت النظام الجديد القائم على دكتاتورية الطبقة العاملة (١١) .

---

(٩) د . محمود عيسى ، المرجع السابق ، ص ١٧٦ .

(١٠) ففى اليمين كان هنالك الملكيون الذين يجمعون الارستقراطيين ومعظم الاقطاعيين ، وكانوا يكونون مجموعات ثلاثة هى : منظمة الكتلة السوداء (تشورنايا سوتنيا) التى ترفض جميع أشكال الديمقراطية ، ومعظم أفرادها من ملاك الأرض الأثرياء أنصار السلطة القوية ، والوطنيون ويطلق عليهم اسم (التقدميين) ، وهم يؤيدون السلطة الملكية ، والأكتوبريون المنحدرون من الطبقة المتوسطة ، ويتألف معظمهم من التجار وأصحاب المصانع الأغنياء . وكان يقف الى جانب هذه المنظمات الثلاثة مجموعة الديسمبريين أبناء الارستقراطية واليمينيين .

وفى الوسط كانت هناك الأحزاب المعارضة للقيصر والمطالبة باجراء بعض الاصلاحات السياسية والتى تعبر ـ فى رأى البلاشفة ـ عن مصالح البورجوازية الكبيرة وكان أكبر هذه الأحزاب حزب الدستوريين الديمقراطيين أو الكاديت (بالروسية : K.D.) ، وقد تأسس فى ظل القيصرية باسم حزب الاشتراكيين الثوريين الذين يمثلون الانتلجنسيا (فئة المثقفين) وحزب الاشتراكيين الشعبيين أو التروفيكيين ، وحزب الشعبيين أو النارودفيكيين وحزب الليبراليين .

كما وجد الى جانب الاحزاب الصغيرة حزب البوند (العصبة) أو الديمقراطيين الاشتراكيين اليهود .

(١١) يرجع منشأ هذا الحزب الى مؤتمر صغير ضم تسعة رجال يمثلون منظمات عمالية محلية فى بعض المدن . وقد عقد فى مينسك فى مارس سنة =

وقد وقع انشقاق فى صفوف الحزب الماركسى «حزب العمال الاشتراكى الديمقراطى » ولما يمض غير ثلاثة أعوام على بداية القرن ، وفى سنة ١٩١٢ أعلن الانفصال رسميا وسميت الأغلبية بالبلاشفة (١٢) والأقلية بالمناشفة • وشكل كل منهما حزبا ، أولهما بقيادة لينين والثانى بقيادة بليخانوف • وتمسك الحزبان المختلفان بالاسم نفسه خلال سنوات طويلة (١٣) ، ووقف كل منهما موقفا متعارضا مع الآخر فى كافة المسائل الهامة منذ تاريخ الانقسام حتى الثورة • وكان فيصل الخلاف أن البلاشفة كانوا يريدون السير الى الاشتراكية فورا دون المرور بمرحلة البورجوازية ، على حين كان المناشفة يتهمونهم بالتطرف ويريدون تحقيق الثورة الاجتماعية على مراحل وفقا للمنطق الطبيعى الذى كشف عنه كارل ماركس (١٤) • كما يختلفان فى موقفهما من استمرار روسيا فى الحرب • وقد أدى هذا الخلاف الجذرى فيما بعد الى

= ١٨٩٨ ، وانتهى الى الاتفاق على اصدار بيان باسم « حزب العمال الديمقراطى الاجتماعى الروسى » • وقد قبضت الشرطة على زعماء الاعضاء ، ولكن البيان قد نشر وكان له تأثير كبير فى الأجيال اللاحقة ، وأهم ماجاء فيه اشارته الى « عاصفة ثورة ١٨٤٨ المانحة للحياة » التى هبت على أوربا منذ خمسين عاما خلت • وقوله ان الطبقة العاملة الروسية « محرومة كلية مما يتمتع به زملاؤها فى البلاد الأخرى بحرية وسلام من نصيب فى ادارة الدولة وحرية القول والكتابة ، وحرية التنظيم والاجتماع ، وهى أدوات ضرورية فى الصراع من أجل تحررها نهائيا ، وضد الملكية الخاصة وفى سبيل الاشتراكية » • واستطرد البيان : « لقد كسبت البورجوازية هذه الحريات فى الغرب • أما فى روسيا فان الظروف مختلفة • فكلما اتجه المرء شرقا فى أوربا وجد البورجوازية أضعف وأحقر وأكثر جبنا فى المسرح السياسى ، وصارت المهام الثقافية والسياسية التى تقع على عاتق البروليتاريا أكبر • فالطبقة العاملة الروسية لابد أن تحمل على أكتافها القوية أعباء تحقيق الحرية السياسية ، وهى ستفعل ذلك حتما ، وهذه الخطوة جوهرية ولكنها الخطوة الأولى فقط فى تحقيق الرسالة التاريخية الكبرى للبروليتاريا فى اقامة نظام اجتماعى لامكان فيه لاستغلال الانسان بواسطة الانسان » (ادوارد هالت كار ، ثورة البلاشفة، ترجمة عبد الكريم أحمد ، الجزء الأول ص ١١) •

(١٢) Bolshevicks وهى كلمة روسية معناها حزب الأغلبية وقد أطلق البلاشفة على أنفسهم منذ ابريل ١٩١٧ اسم الحزب الشيوعى بدلا من اسم الحزب الاشتراكى الديمقراطى الذى ظل المناشفة يحتفظون به •

(١٣) المرجع المشار اليه فى الهامش الأسبق ص ٣٣ وجون ريد ، عشرة أيام هزت العالم ص ٢١ •

(١٤) ادوارد كار ص ٤٥ •

والتر لاكور ، الاتحاد السوفييتى والشرق الأوسط ط ١ ، ١٩٥٩ ص ٣٤ •

انضمام الحزب المنشفى الى جبهة الأحزاب المعادية للبلاشفة وعلى رأسها الكاديت وحزب الاشتراكيين الثوريين ، والاشتراك معها فى وزارة ائتلافية . وكانت ثمة مجموعتان سياسيتان صغيرتان تقفان الى جانب اليسار همـا (الانترديسترىكت) و (الأمميون الموحدون) . وكانت جميع هذه الأحزاب ممثلة فى دوما الدولة قبل الثورة فيما عدا الحزب البلشفى اذ كان حزبا غير شرعى ، وكان أعضاؤه مطاردين من السلطة ، ونفى أو سجن كثير منهم فى مجاهل سيبيريا ، ولجأ الآخرون الى أوربا . ومن ثم عاش حياة سرية منذ انشائه . وكانت اجتماعاته ومؤتمراته تتم فى جو من السرية المطلقة ، وتعقد غالبا خارج البلاد ، وقد بقى ممنوعا حتى عام ١٩١٧ .

ويجدر بنا ، بعد تسجيل الملامح العامة للواقع الاجتماعى والحياة السياسية فى عصر نيقولا الثانى ، وقبل أن نعرض مجمل أحداث الثورة الروسية عام ١٩١٧ ، أن نشير الى أنه قد سبقت هذه الثورة الكبرى حركات ثورية وارهابية كانت نتيجة طبيعية لتلك الحياة وهذا الواقع الحافلين بالتناقض (١٥) . بيد أنها أجهضت لعدم اكتمال نضج الرأى العام فى ذلك الحين ، ولعوامل أخرى ساعدت على انتصار ثورة ١٩١٧ ، وكان فى مقدمتها انغماس روسيا فى الحرب العالمية الأولى (١٦) منذ ثلاث سنوات ، وما جره ذلك على جماهير الشعب من ويلات عجلت بابلاغها الى مرحلة النضج ، ثم الصراع المذهبى بين الأحزاب وما انتهى اليه من انتصار التنظيم البلشفى بقيادة لينين . ويمكن القول ان هذه الحركات كانت مقدمات لثورتى فبراير وأكتوبر سنة ١٩١٧ كما هو الشأن فى كل الثورات التى استخلصت نجاحها من الاعتبار باخطاء الماضى .

وكان أشد تلك الحركات خطرا ثورة كرونشتادت الشعبية التى وقعت فى عام ١٩٠٥ واشترك فيها العمال والطلاب والفلاحون ، وأصبح يطلق عليها فيما بعد الثورة الروسية الأولى ، وكان مصيرها القمع والتنكيل بالثوار على يدى الجيش والشرطة السياسية .

وترجـع أهميـة هذه الثـورة الى أنهـا اقترنت باعتصـاب عام كان أتم الاعتصابات استكمالا حتى ذلك اليوم . كما كانت أول تجـربة

---

(١٥) ففى عام ١٨٢٥ قامت جماعة من المثقفين الذين تشبعوا بأفكار الثورة الفرنسية بحركة ثورية ضد القيصر ، وسرعان ما وئدت فى مهدها ووقعت بعد ذلك بعض حوادث ارهابية منها محاولة قتل القيصر الكسندر الثالث ، وقد فشلت كلها وأعدم المشتركون فيها . وفى عام ١٨٩٩ قام الطلبة بثورة سرعان ماقضت عليها الحكومة القيصرية المستبدة . وكان هذا هو نفس المصير الذى لقيته ثورات الفلاحين سنة ١٩٠٢ .

(١٦) أعلنت المانيا الحرب على روسيا فى أول أغسطس سنة ١٩١٤

فى قطر أوربى لمحاولة اقامة ديكتاتورية عمالية (١٧) • فقد تمخضت عن انشاء أول السوفييتات « مجالس مندوبى العمال » (١٨) • واضطر القيصر بعد هذه الثورة أن يصدر دستور أكتوبر ١٩٠٥ ، ولكنه لم يحقق الحريات التى وعد بها ، فاستمر السخط العام ولا سيما فى طبقة العمال • وقد عجزت مجالس الدوما (البرلمانات) التى تعاقبت ، الواحد اثر الآخر ، عن أن تعمل شيئا للتقليل من كراهية الشعب للقيصر أو استثارة اهتمامه بالحركات الثورية التى كانت نذرا باندلاع ثورة عامة ضد النظام الذى يمثله • وزاد فقدان ثقة الدوما بالحكومة وثقة الحكومة بالدوما •

ثـورة فبـــراير :

ان الثورة التى مافتئت جاثمة متوثبة فى روسيا منذ ردح طويل من الزمن ، بدت بوادرها فى ٨ فبراير سنة ١٩١٧ وكانت الحرب الكبرى على أشدها ، تلك الحرب التى عجلت بنمو بذور هذه الثورة وان كان النظام القيصرى قد رام من ورائها احراز نصر يشغل به الرأى العام فى بلاده عن الثورة • ولم تجىء الثورة فى صورة فتنة منظمة عنيفة كما كان منظورا ، بل فى سلسلة من الاحتجاجات غير المدبرة التى جاءت عفوا فى ظاهرها ، ثم تجمعت قواها ، وعظم خطرها ، حتى صار من الواضح أن القوم قاطبة من أشراف وطبقـة وسطى ومن ضباط وجنود ومن أحرار اشتراكيين قد طرحوا وراءهم الولاء للبلاط الملكى بعد أن فقد كل شعور بالأحداث وصلة بالشعب بل فقد احترام البيروقراطية الحاكمة (١٩) •

---

(١٧) هـ•أ•ل• فشر ص ٤٧٨ ، و ادوارد كار ص ٥٣ •

(١٨) كلمة « سوفييت » تعنى فى اللغة الروسية « مجلس » • وفى ظل القيصرية كان اسم مجلس الدولة الامبراطورى «غاسودار ستفنى سوفييت »• وقد استخدم العمال هذه الكلمة لأول مرة سنة ١٩٠٥ للاشارة الى مجالس من نوع خاص انتخبها الجنود والفلاحون والعمال وبقيت عالقة طوال هذه الفترة باذهان الشعب ، وكانت تظهر فى كل مرة يسأل فيها العمال الروس عن شكل السلطة الشعبية التى يتصورونها • وقد تألف أول سوفييت فى مدينة المصانع ايفانوفو فوزنسينسك ، وتلته سوفييتات منظمة فى جميع المراكز الصناعية الرئيسية تقريبا ، وكان أهمها سوفييت بطرسبرج الذى أنشىء فى ١٤ أكتوبر سنة ١٩٠٥ وأصدر صحيفة أسبوعية هى « أزفستيا سوفييت » واستمر خمسين يوما أسقط بعدها •

(١٩) جورج كينان ، السفير الأمريكى السابق فى الاتحاد السوفييتى ، روسيا تتخلى عن الحرب ، ترجمة عادل شفيق ، ١٩٦٦ ، فشر ص ٤٧٨ ، ٥٢٥ ، ادوارد كار ص ٧٥ •

وكان سوء الأحوال الاقتصادية والمالية وتدهور الأوضاع العسكرية تحت نير القيصر هما العاملان المباشران للثورة ، اذ كانت هناك مجاعة جائحة فى الداخل لا تبذل أية محاولة جدية لوقفها ، على حين تواصل الدولة حربا استعمارية خاسرة على الحدود ضد ألمانيا ، بلغ عدد ضحاياها أربعة ملايين من القتلى والجرحى ، ومنى فيها الجيش الروسى بهزائم منكرة ، وكان أولى أن توجه نفقاتها الباهظة الى تحسين الحالة الاقتصادية ·

وساعد على زيادة نقمة الرأى العام ضد العرش ما تبين من اختلاس أموال الدولة وسوء توزيع موارد البلاد ومنتجاتها ، كما أثارت ثائرة الشعب طرق القمع التى استخدمت ضده · وطالب رئيس الدوما بتغيير الحكومة استرضاء للشعب وعلاجا للأزمة المستحكمة ·

سقوط القيصرية (٢٠) :

بدأت الاضطرابات فى موسكو بمسيرة عمالية نظمتها اللجنة البلشفية وقد رفعت شعارا « فلتسقط الحرب » وما لبثت أن قضى عليها · غير أن حركة الاضراب قد اتسعت بعد أن ساد التضخم المالى وتفاقم اضراب تموين المدن وجثم شبح المجاعة · فأضرب فى العاصمة بتروغراد عشرات الألوف من عمال المصانع ، ونودى بسقوط « الأوتوقراطية » · واشتركت جماهير سكان المدينة رجالا ونساء فى اشتباكات العمال مع الشرطة · وارتفعت شعارات المطالبة بالخبز وبالسلم · وأصيبت العاصمة فى ٢٥ فبراير بشلل ناجم عن الاضطرابات التى شملت المرافق ، ومن رفض بعض الجنود مؤزارة الشرطة وعصيانها الأوامر بل توزيعها الاسلحة على العمال ·

وأمام عجز السلطة وجه أعضاء الدوما الملكيون الى القيصر انذارا يحملونه فيه المسئولية ، فرد عليهم بحل المجلس ، ولكنهم قرروا الاجتماع «كمجلس غير رسمى » ، وشكلوا «اللجنة المؤقتة لدوما الدولة »من زعماء المجموعات البرلمانية بغية اعادة النظام الى العاصمة بعد أن تحولت الاضطرابات خلال أربعة أيام الى ثورة مسلحة ، وقفت حيالها الحكومة عاجزة بلا حراك واختفى الوزراء وأصبحت هذه اللجنة التنفيذية تشكل نواة لسلطة الدولة ·

وقد شكل الثوار جهازا آخر للسلطة أطلقوا عليه «سوفييت مندوبى العمال فى بتروغراد » اذ دعى الزعماء الثوريون الى انتخاب ممثليهم فورا · واجتمع سوفييت بتروغراد لأول مرة فى ٢٧ فبراير وحضره العمال والأفواج الثائرة من الجنود كممثلين عن المصانع والوحدات العسكرية · وتم انتخاب لجنة

---

(٢٠) اعتمدنا فى استقاء هذه المادة على مصادر كثيرة من دوائر المعارف والمؤلفات المختلفة وفى مقدمتها المراجع التى أسلفنا ذكرها ·

تنفيذية مؤقتة تضم ١١عضوا منهم ٣ نواب من مجلس دوما الدولة • وكان هؤلاء الأعضاء ينتمون الى المناشفة والبلاشفة والاشتراكيين الثوريين • ونشأت بذلك سلطتان متعارضتان احداهما حكومية محافظة والأخرى شعبية متحررة تتكون من تحـالف العمال المسلحين والجنود الثوريين • ولم يكن ثمة مفر من نشوب صراع بينهما ينتهى بالقضاء على هذا الازدواج وانفراد احدى السلطتين بالأمر وهو ماجرت به الأحـداث المتـلاحقة فيما بعد • والحقيقة أن سوفييت بتروغراد بدأ يستولى على مقاليد الأمور عن طريق لجنته التنفيذية ، فأخذ على عاتقه مهمة تأمين التموين ، ونظم أركانه الثورية وتحمل المسئوليات المالية ، بأن احتل بنك الامبراطورية ، واستولى على بيوت النقد ودوائر المـال ، وخلق ميليشيا عمالية (٢١) •

وفى أول مارس اجتمع مجلس سوفييت بتروغراد ، وضم هـذا المجلس مندوبى العمال والجنود • ولقد قرر فى أول جلساته أن أوامر لجنة الدوما العسكرية لم تعد قابلة للتنفيذ الا اذا لم تتعارض مع أوامر السوفييت • واستنكر النواب فى خطبهم رفض الدوما الاعتراف بالوضع الجديد فى الوحدات العسكرية والذى طرد فيه جميع الضباط تقريبا من مراكزهم • وعارضوا الأمر الذى أعطاه رودزيانكو رئيس الدوما بتجريد الثـوار من سلاحهم والحفاظ على سلطة الضباط • وقد أسفر هذا الاجتماع عن اصدار سوفييتت بتروغراد المشكل من العمال والجنـود وثيقة دخلت التاريخ فيما بعد تحت اسم « الأمر رقم ١ » (٢٢) •

---

(٢١) أصدر سوفييت بتروغراد فى ٢٨ فبراير أول عدد من صحيفة أزفستيا سوفييت بتروغراد ووجه فيها الى الشعب النداء التالى :
«يجتمع سوفييت مندوبى العمـال فى مقر دومـا الـدولة . ويعتبر أن مهمته الأساسية هى تنظيم القوى الشعبية ، والصراع لتدعيم الحرية السـياسية للحكومة الشعبية فى روسيا بشكل نهائى • ولقد عين السوفييت مفوضين بغية اقامة دعائم السلطة فى بتروغراد • واننا لندعو سكان العاصمة أن يلتفوا دون تأخير حول السوفييت ، وأن يشكلوا لجان الاحياء ، وأن يمسكوا بأيديهم زمام ادارة كافة الشئون المحلية • فلتجمع كل جهودنا فى الصراع الرامى الى ابعاد الحكومة القديمة ودعوة المجلس التأسيسى المبنى على مبدأ الانتخاب العام المباشر السرى » •

(٢٢) يعتبر مؤرخو ثورة ١٩١٧ هذا الأمر بما تضمنه من اعتبـار كل جندى « مواطنا » ، وانتخاب ممثلى الوحدات العسكرية واخضـاع هـذه الوحدات العسكرية بأسلحتها لسـلطة السـوفييتات « السـياسية » ــ يعتبرونه نهـاية الجيش القيصرى الذى وضع بطرس الأكبـر أسسه قبـل قرنين من الزمن ليكون حارس الأوتوقراطية الأمين • فقد كان للأمر المشار =

وكان رد الفعل من جانب لجنة دوما الدولة المؤقتة اصدار أمر بتشكيل قوة عسكرية « وحدة صدمة » لقمع الجنود الثائرين • ولكن هذه الوحـدة لم تلبث عند أول احتكاك أن انتقلت برمتها الى صفوف الثـوار • فقررت القيادة العليا ارسال أفواج من الجبهة الى بتروغراد ، فكان مصير هذا القرار الفشل أيضا لتآخى هذه الأفواج مع الجنود الثائرين •

وفى ٢ مارس اضطر نيقولا الثانى تحت ضغط الثورة الى التخلى عن العرش لأخيه الأمير ميخائيل • ولم تكد تمضى ٢٤ ساعة حتى تنازل هذا منسحبا بدوره عن المسرح معلنا فى وثيقة تنازله أنه قرر عدم تحمل مسئولية السلطة العليا الا اذا قام الشعب بانتخاب عام ينجم عنه مجلس تأسيسى يحـــدد شكل الحكومة ويضع القوانين الاساسية للدولة الروسية الجديدة ، ويضع عبء هذه السلطة على عاتقه • وناشد المواطنين أن يخضعوا للحكومة المؤقتة، وكانت قد تألفت برئاسة الأمير لفوف الذى اختاره نواب الدوما لهذه المهمة بعد أن ألغوا لجنتهم المؤقتة •

وهكذا انتهت أحداث ثورة فبراير بسقوط القيصرية بعد أن سقط عدد كبير من الضحايا ، وظهر نظام جديد للحكم دام عدة أشهر ولم يكن له من الناحية الدستورية شكل الجمهورية أو الملكية • وبقيت السلطة السياسية من مارس حتى أكتوبر موزعة بين الحكـومة المؤقتـة وسوفييتات العمـــال والجنود الثورية التى بقيت تنتظر اللحظة المواتية للوثوب على السلطة • ولا شك فى أن هذه الازدواجية التى حملت الطابع الانتقالى كانت حالة فريدة فى التاريخ • ذلك أنه قد سمح للحكومة المؤقتة بالعمل كمستودع اسمى لسلطة الدولة وشرح المصالح الروسية بالخـارج عن طـريق الاتصـــالات الدبلوماسية ، أما فى الداخل فكانت سلطتها تعتمد فى نواح كثيرة على تأييد سوفييت بتروغراد الذى لم يكن قادرا على السيطرة على هذه الحكومة ، ولكنه كان مستعدا لتأييدها طالما خدمت الأغراض الاشتراكية وقد رفض هذا السوفييت أية مسئولية رسمية تتلائم مع سلطته الحقيقية ولم تكـن هناك علاقة منظمة أو صلة وثيقة أو اتفاق عام بين هاتين الحكومتين المتوازيتين وانما كان هناك عداء وتآمر على المركز (٢٣) •

= اليه تأثير بعيد المدى فى سير الأحداث فى بتروغراد نفسها وفى الجبهة وداخل الوحدات العسكرية • وقد ساعد على سرعة انتقال العدوى الثورية داخل صفوف الجيش فى بتروغراد خـلال تلك الأيام ، واكتسبت الثورة بذلك عديدا من الأفواج التى لم تكن قد انضمت اليها بعد •

(٢٣) جورج كينان ، المرجع السابق ، ص ١٢ •

مقدمات ثورة اكتوبر :

فى أعقاب انهيار أسرة رومانوف استشرت الاضطرابات فى المدن الكبيرة ، كما أصبح الجنود غير مستعدين للاستمرار فى القتال على الجبهة ، والتفت الجماهير الشعبية حول سوفييت بتروغراد • ولكن الحكومة المؤقتة التى كانت تمثل الرأسماليين وسائر فئات الطبقة الوسطى لم تقف مكتوفة الأيدى • ولقد تم تشكيل هذه الحكومة دون استشارة اللجنة التنفيذية لسوفييت بتروغراد حول أعضائها أو حول نسب ممثلى الاحزاب • وقد اشترطت اللجنة للاعتراف بوجود الحكومة عدة شروط تتعلق بكفالة الحريات والغاء الفوارق بمختلف أنواعها (٢٤) •

وكانت هذه الحقوق ــ فى رأى البلاشفة ــ مكاسب لا يستهان بها ، ولكنها وردت خلوا من مسألتين على غاية الأهمية هما : السلم ويعنى وقف الحرب ، والأرض وتعنى الثورة الاجتماعية ، مع أنهما كانتا سببا فى اندلاع الثورة • وقد أصبحت هاتان المسألتان بعد ذلك محورا للصراع بين سلطتى الحكم بعد أن ظهر لينين زعيم البلاشفة على مسرح الأحداث • وأدى هذا الصراع الى ثورة أكتوبر سنة ١٩١٧ التى أعد لها لينين فى منفاه منذ أن اشتغل بالسياسة فى أواخر القرن الماضى •

وكان البرنامج الثورى الذى وضعه لينين ، ورأى ضرورة اتباعه فى المرحلة الجديدة من تاريخ روسيا ، يقوم على الأسس الآتية : « دعاية ثورية ، وعمل جماهيرى ، ونضال حاد فى سبيل ثورة بروليتارية أممية ، وفى سبيل الاستلاء على السلطة من قبل سوفييتات مندوبى العمال (لا من قبل الدستوريين « الكاديت ») » • وكان التكتيك الذى رسمه هو « التزام الحذر الدائم وعدم تقديم الدعم للحكومة الجديدة • تسليح البروليتاريا هو الضمانة

---

(٢٤) فيما يلى بيان هذه الشروط :

- الغاء جميع القضايا السياسية والدينية •
- تأمين حرية الكلمة والاجتماع وحق الاضراب •
- الغاء جميع الفروق المبنية على الأصل القومى أو المنشأ الاجتماعى أو المعتقدات الدينية •
- الاستعاضة عن الشرطة بالميليشيا •
- تعهد الحكومة المقبلة بالخضوع الى قرارات المجلس التأسيسى الخاصة بتحديد شكل السلطة •
- عدم تجريد الوحدات الثائرة فى بتروغراد من سلاحها ، وعدم سحبها من المدينة •
- منح الجنود جميع الحقوق المدنية •

الوحيدة · انتخابات مباشرة لدوما بتروغراد · وعدم التقارب مع الأحزاب الأخرى » ·

ولم يكد يصل لينين من منفاه الى بتروغراد من طريق ألمانيا فى ٢٢ مارس بمقتضى اتفاق مع الحكومة المؤقتة حتى ظهرت بوادر الصدام الحاد بين المناشفة وبين لينين ، اذ اعلن لينين اتجاهه الى عدم متابعة الحرب ، واعتبار الثورة البورجوازية منتهية ، وطالب بتحويلها فورا الى ثورة اشتراكية ، على حين أن المكتب الروسى للجنة المركزية للحزب البلشفى نفسه كان يرى أنه من الضرورى السير الى نهاية الثورة الديمقراطية البورجوازية المتمثلة فى انتقال السلطة من أيدى القيصر وكبار الملاك الزراعيين الى أيدى البورجوازيين ، كما كان يرى بأن هذه المرحلة لم تنته بعد ، متفقا فى ذلك مع الحكومة المؤقتة (٢٥) ·

واحتدم الخلاف بين الحكومة المؤقتة ولينين · وبدأت شرارة الثورة حين نشرت الصحف نص مذكرة ميليكوف وزير خارجية الحكومة المؤقتة الى الحلفاء مؤكدا فيها أن الحكومة الروسية مستعدة « للتمسك بالتعهدات التى قدمتها الى حلفائنا » · وسارت مظاهرات عمالية مسلحة تطالب باستقالة ميليكوف · وقد انتهت هذه الأزمة التى نشبت بين الحكومة المؤقتة والرأى العام السائد بين الجنود والعمال باستقالة وزيرى الخارجية والحربية ، بيد أن الحرب قد استمرت رغم أنها كانت السبب الأساسى لاندلاع الأزمة · وتشكلت أول حكومة ائتلافية ·

وفى ٢٤ ابريل عقد الاجتماع السابع للحزب البلشفى ، وأعلن لينين أمام المؤتمر أن المطالبة باستقالة الحكومة المؤقتة خطأ فادح لأن معظم السوفييتات

---

(٢٥) نشر لينين أفكاره هذه فى « البرافدا » ـ صحيفة الحزب البلشفى المركزية الرسمية ـ وسميت أفكار ابريل ، وكانت من أهم الأسباب التى أدت الى ثورة أكتوبر · وأهم ما تضمنته تلك الأفكار « ضرورة توعية البروليتاريا وتنظيمها بغية الانتقال من المرحلة الأولى للثورة والتى اعطت السلطة للبورجوازية ، الى المرحلة الثورية الثانية التى تضع السلطة بين أيدى البروليتاريا والفلاحين الفقراء ، والامتناع عن دعم الحكومة المؤقتة لأنها حكومة الرأسماليين أعدى اعداء السلم والاشتراكية ، ورفض نظام الجمهورية البرلمانية ، وتأييد نظام جمهورية سوفييتات مندوبى العمال بما فى ذلك العمال الزراعيين والفلاحين ، ومصادرة جميع أراضى كبار الملاك الزراعيين وتأميم الأرض كلها ووضعها تحت تصرف السوفييتات المحلية لمندوبى العمال الزراعيين ودمج جميع مصارف البلاد فى مصرف وطنى واحد يخضع لمراقبة سوفييتات مندوبى العمال » ·

لايزال خاضعا لأحزاب البورجوازية الصغيرة ، وطرح فكرته عن التطــور الثورى وقد سميت **الطريق السلمى نحو الاشتراكية** • ثم بين أن وســائل انتقال السلطة كلها الى السوفييتات من هذا الطريق هى :

١ – اتخاذ التدابير الرامية الى تدمير سيطرة الرأسماليين الاقتصاديين، وجعلهم عاجزين سياسيا ، وأن تطرح أمام الشعب كله فكــرة سلم ديمقراطى مبنى على رفض كل أنواع الالحاق أو التعويض •

٢ – تأميـم الأرض •

٣ – اشراف الدولة على المصارف وتوحيدها فى مصرف مركزى واحد •

٤ – الاعتراف بحق الأمم التى تعيش على الارض الروسية فى الانفصال بحرية وتشكيل دولة مستقلة •

وبدأت عمليات قمع بالغة العنف ضد البلاشفة بعد مظاهرات يوليو التى اشترك فيها العمال والجنود وسكان المدن بسبب عدم تنفيذ الطلب التى كانت السـبب فى نشوب ثورة فبراير ، فاضـطر لينين الى العمل السرى مرة أخرى ، وانتقل الحزب البلشفى الى اللا شرعية ، وبذلك اختفى الوضع الذى انبثق عن الثورة وهـو ازدواج السـلطة ، وشـكل كرنسكى وزارة ائتلافية برئاسته بعد أن استقال لفوف ، وعين خمسة وزراء من السوفييت وذلك لكى يضمن بقاءهم فى صفه وتعاونهم معه فى الحكم • فاراد المتطرفون العسكريون بزعامة القائد العام كورنيلوف احتواء هذه الحكومة وفـرض دكتاتورية عسكرية ، فعزله كرنسكى • فقاد كورنيلوف وحدات من الجيش لقلب الحكومة ، وكان مصير هذه المؤامرة الفشل بعـد مؤازرة البلاشفة للحكومة ، وفى أول سبتمبر شكل كرنسكى « مجلس مديرين » مؤلف من وزراء الحكومة المؤقتة وأعلن الجمهورية الروسية •

وكان من جراء استمرار الحرب حيث كان هنالك ما لا يقل عن مليونى جندى على الجبهة وتوالى هزائم الجيش ، واستنزاف موارد البلاد ، واغلاق المصانع، وشلل وسائل النقل ، ونقص المواد التموينية وازدهار السوق السوداء ، أن تفشى السخط بين الجنود والفلاحين ، مما أدى الى مواجهة عنيفة بين الجنود والقوى الشعبية وبين الحزب الاشتراكى الثورى وحزب المناشفة •

الاعـداد للثـورة :

وتسارعت الأحداث فيما بعد ، وزاد تسارعها عندما اتخذ مجلس سوفييت بتروغراد لأول مرة منذ تأسيسه بتاريخ ٣١ أغسطس قرارا بتأييد اقتراح البلاشفة وضع السلطة بين يدى السوفييتات • وبتاريخ ٥ سبتمبر عبـر

مجلس سوفييت موسكو عن عدم ثقته بالحكومة المؤقتة ، وأدان السياسة التى اتبعتها اللجنة التنفيذية ، وحذت مجالس أخرى حذو مجلس بتروغراد وموسكو فى تبنى القرارات البلشفية • وبتاريخ ٨ سبتمبر اجتمع سوفييت بتروغراد لاجراء انتخاب المكتب الجديد للجنة التنفيذية المركزية (سوفييت بتروغراد وعموم روسيا « البريزيديوم ») • وحصل البلاشفة على الأكثرية وانتخب تروتسكى رئيسا لسوفييت بتروغراد ، **وانتقلت بذلك العاصمة الى** حوزة البلاشفة بتصويت دستورى قام به مجلسها (٢٦) •

وأخذ لينين يوجه ، من مخبئه ، اللجنة المركزية للحزب البلشفى فى مجالى الأيديولوجية والتنظيم ، ويعد للثورة التى تنقل السلطة الى البلاشفة • فطلب مقاطعة اللجنة التمهيدية للمجلس النيابى ، وعدم انتظار المجلس التأسيسى ، والافادة من حصول البلاشفة على الأكثرية فى سوفييتى مدينتى بتروغراد وموسكو ، ومن التطور السريع للسوفييتات فى بقية البلاد ، فى قيادة الجماهير وقهر مقاومة الخصم والاستيلاء على السلطة ، حيث أن كافة الظروف الموضوعية لنجاح أهداف الحزب البلشفى قد توافرت • وحذر لينين من ضياع هذه الفرصة المتاحة لاستلام السلطة دون ثورة مسلحة ، وذلك بأن « يستولى سوفييت موسكو فورا على السلطة ويعلن بأنه أصبح يشكل الحكومة الشرعية مع سوفييت بتروغراد • وسوف تستسلم الحكومة حتما ، وسيمتد أثر استلام السلطة فى بتروغراد الى جميع أنحاء روسيا » •

استيلاء البلاشفة على السلطة :

صدر قرار بالموافقة على مبدأ الثورة المسلحة ، وأن يعهد بتنظيم الثورة

---

(٢٦) ومنذ هذا التاريخ تمت بلشفة السوفييتات فى كل أنحاء روسيا ، وانقسم الحزب الاشتراكى الثورى وحزب المناشفة كل منهما الى جماعتين تؤيد احداهما البلاشفة • فصرح كرنسكى ، تحت وطأة هذه التغييرات ، أن مجلس المديرين ليس الا حكومة انتقالية • واستدعى جمعية عامة تضم الهيئات الديمقراطية المنظمة كلها وأطلق عليها اسم « المؤتمر الديمقراطى » بالاتفاق مع اللجنة التنفيذية المركزية للسوفييتات ، ومع اللجنة التنفيذية لسوفييت الفلاحين التى لم يتأثر تشكيلها • وأعلن أن هذه الجمعية ستكون بمثابة مجلس نيابى انتقالى ينبغى على الحكومة أن تقدم اليه تقاريرها ، وتكون مسئولة أمامه عن السياسة التى تتبعها • وبدأ المؤتمر اعماله بتاريخ ١٤ سبتمبر وحضره البلاشفة ، وأسفر التصويت عن رفض مبدأ تحالف الأحزاب ذات الصبغة السوفيتية الذى طرحه كرنسكى • ولكن المؤتمر تحول بصورة تمهيدية الى جهاز دائم مثلت فيه كل الأحزاب ، وسمى فيما بعد اللجنة التمهيدية للمجلس النيابى •

الى لجنة عسكرية تشكل لهذا الغرض • وبدأ توزيع الأسلحة على عمال المصانع • وفي ٢٥ أكتوبر استولى الثوار على العاصمة ، وسقطت الحكومة المؤقتة وقبض على أعضائها جميعا ، ماعدا كرنسكى الذى استطاع الفرار فى احدى سيارات السفارة الامريكية •

وقد انعقد المؤتمر الثانى لسوفييتات مندوبى العمال والجنود فى نفس الوقت الذى كان فيه الثوار بقيادة البلاشفة يهاجمون فيه دار الحكومة ، وانسحب المناشفة والاشتراكيون الثوريون من المؤتمر لاصرارهم على عقد مصالحة مع الحكومة المؤقتة تحاشيا للحرب الأهلية • ورفض البلاشفة الذين كانوا يشكلون الاغلبية هذا الموقف • وأصدر المؤتمر نداء يعلن انتقال السلطة من اللجنة العسكرية الثورية وسوفييت بتروغراد الى مؤتمر سوفييتات عموم روسيا ، ويعلن سياسته الخارجية القائمة على عقد صلح ديمقراطى تقترحه الحكومة السوفيتية الجديدة على كل الشعوب التى تعيش فى روسيا مباشرة ، وضمان الحق المطلق لهذه الشعوب فى تقرير مصيرها بنفسها • كما يعلن سياسته الداخلية القائمة على الدفاع عن حقوق العمال والجنود والفلاحين •

ثم صادق المؤتمر على تشكيل (حكومة مؤقتة عمالية وفلاحية) تحمل اسم « سوفييت مفوضى الشعب » « بمعنى مجلس وزراء الشعب » ، وذلك الى حين انعقاد المجلس التأسيسى ، ونص فى قرار التشكيل على تخويل المؤتمر العام لسوفييت عموم روسيا ولجنته المركزية التنفيذية حق مراقبة نشاط المفوضين وحق طردهم • وقد انتخب لينين رئيس البلشفيك رئيسا للمجلس، وتروتسكى مفوضا للخارجية • ثم انتخب المجلس النيابى الجديد للجمهورية الروسية « التساكيا » وكان يضم مائة عضو ، من بينهم سبعون بلشفيا ، أما الفلاحون والأحزاب المنشقة فقد احتفظ لهم بمقاعد (٢٧) •

وقد أصدر مجلس الوزراء على أثر تكوينه مباشرة ثلاثة قوانين هى :

١ – مرسوم السلم ، ويقضى بانهاء الحرب مع ألمانيا فورا •

٢ – مرسوم الزراعة ، ويقضى بتقسيم الاقطاعيات الزراعية وتوزيعها على الفلاحين •

٣ – مرسوم الصناعة ، ويقضى بتأميم جميع الصناعات فى روسيا ، وتشكيل مجالس الادارات من العمال (٢٨) •

---

(٢٧)

Documents in the Political History of the European Continent 1815 – 1939, selected by G.A. Kertesz, Oxford University Press 1970. p.p. 360–384.

(٢٨) يرجع السبب فى نجاح حزب البلاشفة فى سرعة السيطرة على الأمور وحصوله على تأييد واسع الى ماياتى :

تلك بايجاز ، عوامل ومراحل تطور الثورة الروسيه فى فبراير وأكتوبر سنة ١٩١٧ ، وقد انتهت الانتقاضة الأولى باسقاط القيصرية ، وانتهت ثورة أكتوبر الشيوعية باستيلاء العمال والفلاحين ، لأول مرة فى التاريخ ، على السلطة واقامة حكومة من ممثليهم ، فحققوا بذلك عملية انتقال جـديدة فى التاريخ الروسى ، اذ كانت تلك هى المرة الأولى التى تقتبس فيها روسيا عقيدة تنتمى الى أصل غربى وان كانت تمثل فى الوقت نفسه اتهاما لما يجرى فى الغرب ، وهى عقيدة الشيوعية (٢٩) ٠

بيد أن هذه الثورة لم يكتب لها الانتصار الذى تحقق به أهدافها الا بعد بضع سنين من تلك الأحداث ٠ فلم تكد تمضى على ٢٥ أكتوبر عدة أيام حتى وقعت الحرب الأهلية عقب وصول القوات التى جمعها كرنسكى من الجبهة الى بتروغراد ٠ وما لبثت هذه الحرب أن شملت جميع أنحاء البلاد ٠ ثم كان التدخل الأجنبى وهجوم الجيوش الأوربية على روسيا لمساعدة القوى المضادة للسلطة الثورية الجديدة ، وأدى كل هذا الى فوضى دموية استمرت من عام ١٩١٨ الى عام ١٩٢٠ ، وبنهاية هذه المرحـــلة المفجعة بدأ الاتحـــاد السوفييتى مرحلة البناء التى قطعها ــ فيما بعد ــ قيام الحرب العالميـــة الثانية ٠

---

١ ــ أعلن الحزب عن برنامج اصلاح ثورى استحوذ على رضـا الشـعب الروسى الذى فقد الثقة بجميع أنواع الحكومات ، وكان هذا الحزب يسـير على المبادىء الماركسية التى تنادى بزوال الحكومات ٠
٢ ــ أعلن الحزب بأن الحكم سوف يكون للسوفييت التى ستحكم روسيا ٠
٣ ــ أعلن الحزب أنه سوف يؤمم جميع عوامل الانتاج ، كما أن ادارة المصانع ستكون بواسطة مجالس ادارة من العمال أنفسهم ، كما أعلن أيضا توزيع الأراضى الزراعية على الفلاحين ٠
٤ ــ أعلن الحزب ــ وهذا هو السبب الأهم ــ عزمه على ايقاف الحرب فورا ، وتوقيع معاهدة الصلح مع ألمانيا وأن الذى سيقوم بتوقيعها هم ممثلو الطبقة العاملة ٠

٥ ــ أعلن الحزب تخويل جميع الأقليات فى روسيا حق الحرية والمساواة ، كما قرر منحها الاستقلال الذاتى ، وأعلن كذلك الحرية الدينية وفصـل الكنيسة عن الدولة (د٠ محمود خيرى عيسى ، المرجع السابق ، ص ١٨١ ، ١٨٢) ٠

(٢٩) أرنولد توينبى ، العالم والغرب ، ص ١١٠ وقد فسر المؤلف قوله ان الشيوعية تنتمى الى الغرب بأن كارل ماركس وفردريك انجلز من أبناء أوربا الغربية فى القرن التاسع عشر ، اذ عاشا فى أرض الراين وقضى كل منهما أهم جزء من حياته العملية فى لندن ومانشستر على التوالى ٠

المبحث الثانى

الغاء أساليب الدبلوماسية السرية
أصول مبدأ الدبلوماسية العلنية فى الفكر البلشفى :

تقف خلف مرسوم السلم السابق الاشارة اليه والذى سنعرض له تفصيلا فيما بعد ، وما تضمنه من تعهد بنشر المعاهدات السرية كلها ورفضها ، جملة دوافع لا يمكن الفصل بينها بالنظر الى ارتدادها الى مصدر واحد وهو الفكر السياسى الذى ابتدعه لينين زعيم الحزب البلشفى الذى قاد ثورة أكتوبر ١٩١٧ والسياسة التى نبعت من هذا الفكر سواء فى داخل الدولة الروسية أو خارجها . ولما كان الهدف الأول لهذه السياسة مزدوجا وهو تثبيت دعائم الثورة ضد أعدائها فى الداخل والخارج ، وبث الدعوة الشيوعية فى العالم ، فقد كان من الطبيعى أن يتضمن مرسوم السلم ـ باعتباره أول قانون تشريعى للدولة السوفيتية الناشئة ـ القواعد الأساسية لهذه السياسة ، ومن هذه القواعد الغاء أساليب الدبلوماسية السرية .

فاذا ألقينا نظرة تحليلية على الفكر البلشفى وتفسيره للأحداث التاريخية وموقفه من قضايا العصر ومشاكل الشعوب والسياسة الدولية القائمة وتكييفه للعلاقات بين الدولة الروسية وغيرها من الدول الكبرى والصغرى فى ضوء الهدف الذى حدده لينين ، تبين أن هذا الفكر يقوم على مبادىء النظرية الماركسية فى التفسير المادى للتاريخ وصراع الطبقات وحتمية انتصار البروليتاريا ، ولا يختلف عنه الا فى مبدأ واحد من تلك المبادىء وهو ضرورة اجتياز المرحلة البورجوازية قبل الوصول الى المرحلة الأخيرة . اذ يرى لينين ـ كما سبق البيان ـ تجاوز هذه المرحلة والوثوب رأسا الى الاشتراكية ، ولا يتحقق ذلك الا بالقضاء على الطبقة البورجوازية من طريق فل أسلحتها وانتزاع سلطاتها وتسليمها الى البروليتاريا .

ولما كانت أهم مشكلتين شغلتا اهتمام القادة السياسيين والشعوب سنة ١٩١٧ هما مشكلة الحرب الكبرى القائمة وضرورة وضع حد لها ، ومشكلة الديمقراطية ، فقد كان الحل الذى طرحه لينين لهاتين المشكلتين هو تصفية الاستعمار بوصفه السلاح الأساسى للبورجوازية والسبب فى اندلاع الحرب والاعتراف بحقوق الشعوب التى تتمثل أغلبيتها فى العمال والفلاحين ، وفى مقدمة هذه الحقوق حق تقرير المصير ، وبهذا الاعتراف تستطيع الشعوب أن تنتزع حرياتها ، وتضع حدا للاستعمار وبالتالى للحرب .

ولقد ضمن لينين نظريته هذه فيما وضعه من مؤلفات ومن مقالات صحفية وما أذاعه من نشرات وبيانات وما ألقاه من خطب وتصريحات فى المؤتمرات .

ومن أهم هذه الأعمال كتابه « الامبريالية » أعلى مراحل الرأسمالية ، وكانت الآراء التى تضمنها هى المحور الذى دارت حوله مجادلاته النظرية ومواقفه العملية فى مواجهة خصومه من البورجوازيين أو الاشتراكيين المخالفين له فى الرأى ·

ونظرا لأن أهم هذه الآراء هى فكرة لينين عن الحرب ، ولأنه وضع على أساسها المبادىء التى نص عليها مرسوم السلم ومنها مبدأ الغاء أساليب الدبلوماسية السرية ، فسوف نتناولها بالتفصيل وذلك من خلال أقوال صاحبها وأعماله كى يتسنى لنا الوقوف على أصول فكرة الغاء المعاهدات السرية والمراحل التى مرت بها حتى تمخضت عن مبدأ الغاء الدبلوماسية السرية ·

فكرة لينين عن الحرب ودعوته الى وقفها :

يقيم لينين نظرته الى الحرب على أساس طابعها الاجتماعى فيقسمها الى نوعين : امبريالية وثورية · والأولى هى الحرب التى تخوضها الدول الاستعمارية ضد بعضها أو تلك التى تشنها دولة استعمارية ضد دولة اشتراكية (٣٠) · أما الثانية فهى الحرب المشروعة العادلة التى تخوضها دولة اشتراكية ضد دولة استعمارية دفاعا عن كيانها · ففيصل التفرقة بين حروب الغزو الامبريالية والحروب الثورية هو الهدف من الحرب والسلطة الآمرة بها ، وكلاهما مرتبط بالآخر ودال عليه · فالمصالح الرأسمالية هى الهدف من النوع الأول ، والحكومات التى تشنها ذات طبيعة رأسمالية ، على حين أن البروليتاريا « طبقة العمال » والفلاحين يوافقون على الحرب لانتزاع السلطة من الطبقات المستغلة ، فالحرب ضرورة مفروضة لا سبيل الى المكاسب (٣١) ·

---

(٣٠) ج · أ · تونكين ، القانون الدولى العام ، ترجمة أحمد رضا ومراجعة د · عز الدين فوده ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٧٢ ، ص ٣٩ ·

(٣١) عبر لينين عن نظريته هذه بقوله : « اننا ما زلنا منساقين فى حرب امبريالية لصالح الرأسماليين ، متحالفين مع الامبريالية طبقا للمعاهدات السرية التى عقدها القيصر مع الدوائر الرأسمالية فى بريطانيا وغيرها من الدول ، والتى تضمنت تعهدا للرأسماليين الروس باغتصاب أقاليم أجنبية هى القسطنطينية ولفوف وأرمينيا وغيرها · وسوف تظل الحرب ــ من جانب روسيا ــ غير عادلة ورجعية قائمة على النهب ، ما دامت روسيا لا تقترح سلاما عادلا ولا تقطع علاقتها بالامبريالية · ان الطابع الاجتماعى للحرب ، وهو معناها الحقيقى ، لا يحدده مركز جيوش العدو ، وانما تحدده السياسة التى تعتبر الحرب استمرارا لها ــ فالحرب استمرار للسياسات ــ كما تحدده الطبقة التى تشتبك فى الحرب ، والأهداف التى تسعى الى تحقيقها من هذه الحرب » ·

V.I. Lenin, Questions of the Socialist Organisation of the Economy, Articles and Speaches, Progress Publishers, Moscow, p. 51.

وانطلاقا من هذا المفهوم ، فان الحرب العالمية الأولى عند لينين حرب امبريالية « استعمارية عدوانية » لأنها بطبيعتها صراع هائل بين امبرياليتين : امبريالية الحلف الثلاثى (ألمانيا والنمسا وتركيا) وامبريالية الحلفاء (انجلترا وفرنسا وروسيا) ، لا يستهدف سوى اعادة توزيع العالم واعادة اقتسام المستعمرات حتى لو كان ثمن ذلك ازهاق ملايين من الأرواح البشرية ، وايقاع دمار لم تعرفه البشرية من قبل ٠ وقد اندفعت الطبقة العمالية الأوربية فى هذا الصراع دون أن تعرف كيف تتوقعه أو تتحاشاه ٠ وبدأ اقتتال تدفع الشعوب الأوربية ثمنه غاليا ، ولا يمكن تقدير الفواجع الانسانية والسياسية التى تنجم عن اندلاعه ٠ وسوف تبقى الحروب الامبريالية أمرا محتوما مابقيت وسائل الانتاج ملكا خاصا (٣٢)و(٣٣)٠

وحينما قامت الثورة فى فبراير سنة ١٩١٧ تحت ضغط العوامل التى ذكرناها فى المبحث السابق ومن بينها الحرب وما سببته من فواجع ، كان لينين فى ملجئه السياسى بسويسرا ، فلما عاد الى روسيا بادر الى العمل ــ من طريق الدعاية المنظمة ــ على اقناع الجماهير برأيه وحثها على نقله من عالم

---

(٣٢) لينين ، مختارات ، دار التقدم ، موسكو ١٩٦٨ ، الجزء الثانى ص ٨ ــ ١١ ، والجزء الرابع ص ٢٩٨ ٠

(٣٣) فى سبيل الدفاع عن هذه الفكرة ونشرها ودحض الآراء المعارضة لها، وقف لينين مع عدد من الاشتراكيين الفرنسيين ، والألمان ، والسويسريين ، والانجليز ، والسكندنافيين ضد الفكرة التى تبناها أنصار « الاتحاد المقدس » على جانبى الرين وفى روسيا نفسها ، تلك الفكرة القائلة بأن كل واحد قادر على تبرير الحرب أمام نفسه ، واعتبارها حربا معلنة باسم « الحق والعدالة » ٠ ومنذ مطلع أغسطس ١٩١٤ بدأ يهاجم الزعماء الاشتراكيين الديمقراطيين الذين أيدوا الحرب فى باريس وبرلين ولندن وموسكو ٠ وأخذ يتصل ببعض الاشتراكيين الأوربيين بغية تخطيط وتنفيذ عمل « بروليتارى » مشترك غايته تحويل الحرب الامبريالية الى حرب أهلية « تنهى بضربة واحدة جميع الأنظمة الاستبدادية فى روسيا وألمانيا والنمسا ٠٠٠ الخ المسئولة عن نشوب الصراع وتحرير الشعوب من نير الطبقات الحاكمة ٠ (ادواردكار ، المرجع السابق ، ص ٧٨) ٠

وفى عام ١٩١٥ اشترك فى مؤتمر زيميرفالد المعقود فى سويسرا حيث أعلن المجتمعون القادمون من مختلف البلاد عن رغبتهم فى توحيد جهودهم لايقاف سير الحرب ٠ كما اشترك فى المؤتمر الذى عقد فى بيرن فى عام ١٩١٦ وطالب بأن يقوم الاشتراكيون المعادون للحرب بقطع صلاتهم بالاشتراكيين المؤيدين « للاتحاد المقدس » فى مختلف البلاد المتحاربة ٠ ولكن المؤتمر لم يأخذ برأيه ٠ (جورج صوريا ، المرجع السابق ، ص ٨٠) ٠

الفكر الى عالم الواقع • فأكد فى أول خطاب له أن « الحرب الامبريالية بداية للحرب الأهلية فى أوزبا كلها ، ولن يمضى وقت طويل حتى تشرع الشعوب أسلحتها ضد مستغليها الرأسماليين • لقد طلع فجر الثورة الاشتراكية العالمية • واننا لننتظر أن تنهار الامبراطورية الأوربية ما بين لحظة وأخرى » (٣٤) •

ولم يقصر لينين حملته على الأحزاب الروسية المؤيدة لاستمرار الحرب ، بل شمل بها - انطلاقا من دعوته الى الاشتراكية العالمية - الأحزاب الاشتراكية الأوربية التى تتخذ هذا الموقف ، حتى لقد اتهمها بالتآمر والخيانة بعد أن كان يكتفى ، فى المؤتمرات التى شارك فيها قبل الثورة ، بالدعوة الى كف الاتصال بها • ومن ذلك قوله فى ١٨ ابريل ان « أخوة العمال الأممية تعرضت للخيانة من قبل الأحزاب الاشتراكية المتواطئة هنا وهناك ، على دعم الحرب الامبريالية » ، واطلاقه نداء الى الطبقة العمالية الروسية يناشدها فيه خلق منظمة أممية جديدة ، تجمع كل أعداء الحرب فى العالم أجمع •

---

(٣٤) أعاد لينين صياغة فكرته حول مفهوم الحرب الامبريالية وشروط الحرب الثورية فى البند الأول من التقرير الذى نشره فى البرافدا فى ٧ ابريل ونصه :

« تحتفظ الحرب الدائرة بالنسبة لروسيا بطبيعتها كحرب امبريالية للنهب فى ظل حكومة لفوف وشركائه ، نظرا للطبيعة الرأسمالية التى تتصف بها هذه الحكومة الجديدة ، لذا فان موقفنا من هذه الحرب هو عدم تقديم أى تنازل مهما كان صغيرا الى « الثوريين أنصار دفع الحرب الى أقصى مداها » •

ولا تستطيع البروليتاريا الواعية الموافقة على شن حرب ثورية تبرر استمرار الحرب الى نهايتها الثورية الا اذا تحققت الشروط التالية :

(أ) انتقال السلطة الى البروليتاريا والعناصر الفلاحية الفقيرة القريبة من البروليتاريا •

(ب) رفض كل عمليات الالحاق والضم فعلا لا قولا •

(جـ) قطع الصلات مع المصالح الرأسمالية بشكل نهائى •

اننا نؤمن باخلاص الجماهير المؤيدة لاستمرار الحرب الى نهايتها الثورية والتى تتقبل الحرب لأنها ضرورة مفروضة لا لأنها سبيل الى المكاسب ، ونعرف أن هذه الجماهير مخدوعة من قبل البورجوازية ، لذا فان من الضرورى توعيتها بكل عناية وتصميم ، مع الصبر على أخطائها ، وكشف حقيقة الروابط المتينة بين رأس المال والحرب الامبريالية ، والبرهنة على أنه من المستحيل انهاء الحرب بسلم ديمقراطى حقيقى لايعتمد على العنف الا بعد قلب الرأسمالية من أساسها » (جوزج صوريا ، المرجع السابق ، ص ٩٦) •

واذا كانت دعوة لينين الى تخلى روسيا عن الحرب قد وجدت استجابة لدى البلاشفة بحكم الانتماء المذهبى ، فان استجابة الجماهير الروسية اليها قد نبعت أساسا من اقتناعها القائم على المعاناة الواقعية . ففى شهر فبراير الذى اشتعلت فيه الثورة كانت روسيا قد نزفت الكثير من دمائها على الجبهة ، اذ اشترك فى الحرب ٧ مليون روسى قتل منهم مليونان ، واستطاع مليون جندى الهرب من الجبهة والعودة الى بيوتهم ونجمت عن نفقات الحرب المتزايدة واضطراب الحالة الاقتصادية والمالية مجاعة اجتاحت المدن والقرى فى جميع أنحاء البلاد (٣٥) .

وعلى حين عجزت الحكومة المؤقتة عن حل أى من المشكلات الاجتماعية والاقتصادية التى نجمت عنها ثورة فبراير ، فلقد ظلت السياسة الخارجية فى عهدها امتدادا لمثيلتها فى ظل الحكم الأوتوقراطى الذى استطاع أن يؤسس امبراطورية بفضل الغزو العسكرى ، تلك السياسة التى كانت تجسد الأطماع السياسية المطالبة بالتوسع الاقليمى عن طريق الحرب بغية الوصول الى البحار الدافئة والمضائق والقسطنطينية .

وتحقيقا لهذا الهدف بعث ميليكوف رئيس حزب الكادت ووزير الخارجية

---

(٣٥) لا يمكن القول مع بعض المؤرخين الغربيين ان المحرضين البلاشفة كانوا السبب الرئيسى فى انهيار الروح المعنوية فى الجيش وفى الهزائم التى حاقت به ، فالواقع أنهم استغلوا تفاقم الأحوال لنشر أفكارهم وبث دعاياتهم ، والتمكن لحكومتهم التى ستسير بقدم ثابتة لتحقيق الاشتراكية بحسبانها الوسيلة الوحيدة لانقاذ البلاد من المآسى والأهوال التى لا يمكن ايجاد اسم لها فى قاموس المصطلحات اللغوية ، والتى ولدتها الحرب كما جاء فى قرار مجلس سوفييت بتروغراد غداة ثورة ٢٥ أكتوبر . لقد كان وراء سوء الأوضاع فى الجيش نفس العوامل التى تسببت فى خلخلة النظام الاجتماعى فى روسيا القيصرية من سلطة غاشمة وفوارق طبقية شاسعة وقواعد انضباط ولائحة جزاءات من بقايا العصور الوسطى بما تتضمنه من فرض العقوبات الجسدية والضرب بالسياط وعمليات التعذيب ومخططات استراتيجية تعوزها الدقة والحداثة والتقدير السليم وتبدو أشبه بالمغامرات، وانهاك من متابعة حرب قاسية لا تبدو لها نهاية يضاف الى ذلك فقر فى التجهيز والتسليح ونقص فى المئونة ، وتدهور عام فى الجبهة الداخلية ينعكس على المقاتلين وقد عجل سقوط « ريغا » فى يد الألمان واستسلام القوات الروسية وفتح الطريق الى العاصمة فى سبتمبر سنة ١٩١٧ بتفتيت وحدة الجيش وانهياره معنويا وماديا ولا سيما بعد أن انتشرت فى صفوفه التنظيمات السياسية فأصبح ينادى بالسلم بأى ثمن . ومن ثم وجدت دعوة لينين الى وقف الحرب مناخا مهيأ لنجاحها .

فى حكومة الأمير لفوف بمذكرة الى الحلفاء تؤكد تصميم هذه الحكومة على متابعة الحرب حتى النصر ، وطالب بالقسطنطينية ثمنا لذلك . بل لقد صرح فور استلام منصبه أمام عدد من الصحفيين فى بتروغراد : « بأن الثورة لم تندلع الا لازالة الحواجز التى تقف على طريق روسيا المؤدى الى النصر » . وكان السخط الذى قوبلت به هذه المذكرة عقب نشرها بالصحف والذى أسفر عن تنحية ميليكوف من منصبه دعما آخر لسياسة الخروج من الحرب التى كان يدعو اليها لينين ، مما حفزه الى الانتقال بحملات التوعية الى « فكرة سلام ديمقراطى مبنى على رفض كل أنواع الالحاق أو التعويض ، كسبيل لانهاء الحرب ، والاعتراف ـ فى نفس الوقت ـ بحق الأمم التى تعيش على الأرض الروسية فى الانفصال بحرية ، وتشكيل دول مستقلة ، لأن رفض هذا الحق وعدم اتخاذ التدابير التى تضمن تحقيقه عمليا يعنيان دعم سياسة الكسب والضم » . وكان طرح هذه الفكرة ردا على سياسة متابعة الحرب باسم « الدفاع عن الوطن » وبدعوى الدفاع عن مكاسب ثورة فبراير ضد مطامع الامبراطور غليوم الثانى والقيادة الألمانية العليا ، وهى السياسة التى كان يدعو اليها المناشفة والاشتراكيون الثوريون الذين يشكلون الحكومة المؤقتة .

ومضى لينين خطوة أخرى فى اجتماع الحزب البلشفى فى ٢٤ أبريل ، اذ صدر قرار ـ بناء على اقتراحه ـ بتكليف اللجنة المركزية الجديدة المنتخبة برئاسته بدراسة مسألة خلق أممية ثالثة تضم جميع اشتراكيى العالم المؤيدين « لايقاف الحرب الامبريالية » ، و « تحويلها الى ثورة اجتماعية » .

وقد أيد لينين دعوته هذه حين طالب فى مؤتمر مندوبى الفلاحين المنعقد فى بتروغراد بين ٤ و ٢٨ مايو بأن تنظم السوفيتات عملية استيلاء اللجان الفلاحية على ممتلكات النبلاء الاقطاعيين قبل اجتماع المجلس التأسيسى ، وأن تقوم بمصادرة الأراضى ، وتجمع العمال الزراعيين والفلاحين الفقراء فى تنظيمات مستقلة ، وتستفيد من الاقطاعيات الكبيرة لخلق مشاريع زراعية نموذجية تعمل تحت اشراف سوفيتات العمال الزراعيين . ثم أضاف الى ذلك، بأن الوصول الى كل هذا يتطلب منا أن نضع حدا للحرب .

وكان من الطبيعى ـ بعد أن أدان لينين المعاهدات السرية ـ أن ينادى بمبدأ علانية المعاهدات والاتفاقات الدولية وضرورة الأخذ به ، ونبذ السرية التى يعمد اليها الساسة من خلف ظهر الرأى العام ، وقد أشار الى ذلك المبدأ صراحة لأول مرة فى الرسالة التى بعث بها من عاصمة فنلندا فى منتصف سبتمبر ١٩١٧ الى أعضاء اللجنة المركزية لحزب العمال الاشتراكى الديمقراطى الروسى (الحزب البلشفى) وهى اللجنة التى انتخبت فى المؤتمر السادس للحزب الذى بدأ أعماله فى ٢٧ يوليو :

« ان انتصارنا كفيل بأن يحبط وحده **مناورات الصلح** المنفرد الموجه ضد الثورة ، وذلك **بالاقتراح العلنى لعقد صلح** أشمل ، وأكثر عدلا ، وأسرع ، وأكثر ملاءمة للثورة » .

فمن الواضح أن المقصود بمناورات الصلح هو تلك الأساليب الملتوية التى يتخذها المسئولون عن وضع السياسة الخارجية وتنفيذها **فى سرية مطلقة** وفى غيبة الرأى العام . أما الاقتراح العلنى فانه يفيد طرح الحل المقترح على الشعب قبل التفاوض بشأنه أو فى أثناء ذلك ، ليكون الرأى العام على بينة من الأمر وليصبح رقيبا عليه باعتباره مصدر السلطة .

وكانت ادانة لينين للحروب الامبريالية المناقضة لمصالح الشعوب بطبيعتها، ووصمها بالطابع الاجرامى ، منطلقة الى **ادانة المعاهدات السرية بوصفهـــا الوسيلة المؤدية الى هذه الحروب** (٣٦) . ومن خلال كشفه للعلاقة بين السياسة المعاهدات وبين هذه الحروب أوضح أنه نظرا للارتباط الوثيق بين السياسة الداخلية والسياسة الخارجية ، فان ضعف الروح المعنوية للقوات الروسية التى خاضت غمار الحرب العظمى يعزى الى عدم اقتناعها بالسياسة الامبريالية للدولة . وأضاف أن السبيل الوحيد الى اثارة حماسة هذه القوات هو احداث تحول اقتصادى تحمل عبئه الجماهير ويتم لمصلحتها ، واقتراح ســــــلم ديمقراطى للدول كافة ، ومن ثم تحويل الحـــــرب من غزو ونهب الى ثورة ودفاع . وأكد لينين أن حرب سنة ١٩١٤ قد أصابت الانسانية بكارثة رهيبة، وجعلتها تواجه أحد أمرين : اما الفناء ، واما التغيير الاقتصـــادى بنقـــل ملكية وسائل الانتاج الى الطبقة العمالية (٣٧) .

ويعد النص الذى أوردناه للزعيم البلشفى لينين أول ادانة سياسية صريحة لقاعدة السرية فى المعاهدات ، ودعوة الى علنيتها ، مما يمكن معه القول أن الثورة الروسية هى التى أرست هذا المبدأ فى تاريخ العـــالم الحديث ، مفتتحة بذلك عصرا جديدا للدبلوماسية وهو عصر الدبلوماسية العلنيـــة أو المفتوحة كما اصطلح على تسميتها فيما بعد ، ومهـــد الســـبيل لظهور الدبلوماسية البرلمانية بوصفها أحد أشكال الدبلوماسية الجديدة (٣٨) .

---

(٣٦) لينين ، مختارات ، الجزء الثالث ، ص ١٩١ .

(٣٧)

V.I. Lenin, Questions of the Socialist Organisation of the Economy, Articles and Speeches, Progress Publishers, Moscow, p.p. 51, 52.

(٣٨) مما يجدر بالذكر فى هذا الصدد أن التاريخ يسجل فى ثناياه كثيرا من الوقائع المتعلقة بنشر بعض الحكومات ولا سيما الثورية وثائق مما عثر عليه فى أرشيف العهد السابق ، وتبين أنه ينطوى على تصرفات دالة على العبث بمقدرات الشعب ، وذلك بقصد فضح تلك المواقف على الملأ ، داخليا وخارجيا =

وفى رأينا أيضا أن النص على علانية الصلح الذى اقترح لينين عقـــده بين دولتى روسيا وألمانيا لانهاء حالة الحرب القائمة بينهما انما قصد به تحقيق عدة أغراض أولها اتخاذ هذه العلنية وسيلة لتعبئة الرأى العام فى روسيا خلف دعوته الى وقف الحرب وعقد اتفاقية صـــلح ولكشف موقف الحكومة المؤقتة فيما اتهمها به لينين من السعى الى عقد معاهدة للصلح تنفرد باجرائها دون علم الشعب • ذلك أن توافر عنصر العلنية ـ كما يقترح لينين ـ يفيد أنه ليس ثمة شروط فى المعاهدة المطروحة تتنافى مع مصالح الجماهير وآمالها ، على حين أن السرية ـ التى تعمد اليها الحكومة المؤقتـــة ـ توحى بوجود هذه الشروط فيما تعقده من صلح ، وهو أمر يستتبع سخط هـــذه الجماهير وثورتها على تلك الحكومة التى كان الحزب البلشفى المحظـ ور النشاط فى ذلك الحين يعمل على اسقاطها وانتزاع السلطة منها •

كذلك ، فان لينين كان يرمى باتهامه الحكومة المؤقتة بتدبير صلح سرى الى اقناع الرأى العام بأن هذه الحكومة التى تزعم أنها تدين بمبدأ الديمقراطية لا تمثله ولا تعبر عن مصالحه ، بل تفرض عليه سياستها بالقـــوة ، فاذا أعوزتها فبالخديعة ، لأنها وقد عدلت ، مكرهة وتحت ضغط الجماهير وسوء الموقف العسكرى فى الجبهـــــة ، عن تنفيذ سياستها فى متابعة الحرب ، شرعت فى عقد صلح مع العدو بشروط ، يستدل من السرية التى أحاطت بها عملها ، انها فى غير الصالح العام •

فاذا لاحظنا ما سبق أن ردده لينين بشأن الحرب الامبرياليـــة والحرب الثورية ، واشتراطه فيما ينادى به من صلح رفض كل عمليات الالحـــاق والضم ، وقطع الصلات مع المصالح الرأسمالية ، تبين أنه أراد أن يوحى الى الشعب بأن مشروع اتفاقية الصلح السرية التى تزمع الحكومة المؤقتة عقدها يتضمن عمليات الحاق وضم ، فتتم بذلك تسوية عن طريق عقد صفقة بين الحكومتين الروسية والألمانية على حساب الشعوب الروسية ، فتنتهى الحرب وتحتفظ الحكومة الأولى بسلطاتها • وقد يؤيد هذا النظر أن لينين قد أعلن عن حق الشعوب الروسية المختلفة فى تقرير مصيرها ، فلا الحاق ولا ضم بغير اختيارها المطلق ، وأنه كان يعنى الشعوب على اطلاقهـــا حين وصف الصلح العلنى الذى يقترحه بأنه « أشمل ، وأكثر عدلا » •

= ومن ثم كسب الرأى العام فى صف الحكومة الجديدة • ومن ذلك أن حكومة الثورة الفرنسية قد نشرت فى عام ١٧٩٣ وثائق تثبت أن فرنسا كانت تدفع رشاوى فى صورة مرتبات لرجال الدولة النمسوية لقاء تعاونهم معها ضـــد دولتهم ولا سيما فى مجال عقد الأحلاف والمعـــاهدات (مورجنتاو ، المرجع السابق ، ص ٣٣٦) •

خصائص الدبلوماسية المفتوحة فى دعوة لينين الى الصلح :

ومما يجدر بالتنويه أن الصيغة التى ضمنها لينين اقتراحه قد اشتملت فيما نرى على كثير من الخصائص المميزة للدبلوماسية العلنية أو المفتوحة ، فقد وصف ميثاق الصلح العلنى المقترح بأنه « أكثر عدلا ، وأسرع ، وأكثر ملاءمة للثورة » • والمفاضلة هنا معقودة ، فى الحقيقة ، بين العلنية والسرية فى المواثيق الدولية • ومرد العدالة فى الأولى الى الديمقراطية استنادا الى عقد هذه المواثيق تحت أعين الشعوب وفى ظل رقابتها • والديمقراطية هى معيار التفرقة الأساسى بين الدبلوماسية السرية والدبلوماسية العلنية ، وقد كان المنطق يقتضى نشأة الدبلوماسية العلنية ، من حيث التوقيت ، فى أعقاب انتشار مبدأ الديمقراطية أى فى القرن التاسع عشر ولما كانت الديمقراطية قد ظهرت فى أوربا فقد كان المنطق يقتضى أن تكون نشأة الدبلوماسية العلنية من حيث المكان فى أوربا الغربية ، وهو الأمر الذى لم يتحقق فى الحالين ، اذ بدأ تطبيق هذا الشكل من أشكال الدبلوماسية فى روسيا فى سنة ١٩١٧ •

وقد يرجع السبب فى تأخير الزمان الى أن المبدأ الديمقراطى قد انتشر فى أوربا ابتداء من القرن الثامن عشر ، وقد أخذت به بعض الدول بالنسبة لشعبها ، ولكنها لم تطبقه على الشعوب الأخرى • بل كان الأمر على العكس اذ لجأت تلك الدول الى قمع حركات التحرير ودعم سياستها الاستعمارية • ومن ثم استمرت فى اصطناع الدبلوماسية السرية باعتبارها الشكل المناسب لتنفيذ تلك السياسة • والنموذج الذى يوضح هذا التناقض هو السياسة البريطانية ، والسياسة الفرنسية فى القرن التاسع عشر كما سبق أن بينا • فكان من الطبيعى لذلك أن تنشأ نظم ديمقراطية دون أن تسايرها دبلوماسية ديمقراطية علنية •

وثمة سبب آخر لتأخير ظهور الدبلوماسية العلنية الى عام ١٩١٧ ، وهو أنه حتى بافتراض سيادة الديمقراطية فى السياسة الدولية وما تعنيه من حرية الشعوب ، فان هذا لا يرتب حتما الأخذ بالدبلوماسية العلنية • ذلك لأن التطور الدبلوماسى لا يتم طفرة وانما بالتدريج ، وأن كل تحول يطرأ على السياسة الخارجية لا ينعكس على الدبلوماسية وهى أداتها التنفيذية الا بعد مضى فترة من الوقت تكفى للاستيعاب والتأقلم • واذا كانت هذه القاعدة قد اضطردت فى تاريخ الأنظمة الأوربية المختلفة عبر العصور ، فان النظام البلشفى الذى أسسه لينين نسيج وحده بين النظم sui generis ومن ثم لا تسرى عليه المقاييس التى تطبق على غيره ، فالثورية التى قام عليها تتسم بالتحول السريع •

أما الخاصة الثانية من خواص الدبلوماسية العلنية التى اشتملت عليها

صيغة الصلح المقترح وهى السرعة ، فهى بدورها وجه آخر من وجود التفرقة بين نوعى الدبلوماسية ، كما أنها مرتبطة بالخاصة الأولى · ذلك ان كل طرف من أطراف المعاهدات العلنية يدخل فى مرحلة التفاوض بشأنها وقد حدد شروطه وأوضح موقفه للآخر فى ضوء ما انعقد عليه اجماع الرأى العام ، فلا غموض ، ولا مناورات أو مداورات بالتالى ، ولا أساليب من تلك التى تلجأ اليها الدبلوماسية السرية بحكم غيبة الرأى العام · ومن الأمور البديهية أن السرعة والحسم من مقتضيات سياسة الوضوح والافصاح ، بينما البطء والغموض من شأن سياسة المساومة فى ظل التستر · وقد أثر عن لينين قوله فى ذلك : « ان المبدأ الديمقراطى كما يفسر عادة يتطلب « العلانية الكاملة » ·

وأما الخاصة الثالثة فهى الملاءمة لروح العصر وأهم ملامحها الثورات الشعبية للتحرر السياسى والاجتماعى كما تدل على ذلك عبارة « صلح أكثر ملاءمة للثورة » · وترتبط هذه الخاصة أيضا بالديمقراطية من حيث أن المعاهدات العلنية تمثل الشكل الدبلوماسى المعبر عن المبدأ الديمقراطى ·

ولكى يؤكد لينين أن علانية الصلح الذى يقترحه هى الضمان لعدم تعارضه مع مصالح الشعب ، وينفى عن نفسه فى الوقت ذاته ادعاء الأحزاب الأخرى الممثلة فى الحكومة المؤقتة بأنه « عميل للألمان » ومعاد لفكرة « الدفاع عن الوطن » ، أعقب اقتراحه بعقد صلح علنى بقوله :

« ان حزبنا وحده ، بعد أن ينتصر فى انتفاضته قادر على انقاذ بتروغراد · فاذا رفض أعداؤنا عرضنا للصلح ، ولم نحصل على هدنة على الأقل ، فاننا سنصبح عندئذ من مجموعة « أنصار الدفاع » وسنتزعم الأحزاب المنادية بمتابعة الحرب ، وسنكون حزب « الحرب » بل أكثر الأحزاب استماتة فيها · وسنخوض الحرب بطريقة ثورية تماما · وسننتزع من الرأسماليين كل شئ ونرسله الى الجبهة · وعندئذ سنحتفظ ببتروغراد ·

ان روسيا ما زالت تملك موارد مادية ومعنوية هائلة لخوض حرب ثورية حقا · وثمة ٩٩٪ من الأمل فى أن يتيح لنا الألمان هدنة على الأقل · بيد أن الحصول على الهدنة الآن ، يعنى قهر العالم بأسره » ·

وقد تبنى المؤتمر الثانى لسوفيتيات مندوبى العمال والجنود الذى انعقد بتاريخ ٢٥ أكتوبر ، وهو يوم استيلاء الثورة على السلطة ، مبدأ علنية الصلح كما يستفاد من نص القرار الذى أصدره المؤتمر وكان قد صاغه لينين ، وحدد فيه مهام الحكومة الثورية المزمع تشكيلها ، اذ جاء فيه :

« ولسوف تقترح السلطة السوفيتية على جميع الأمم عقد صلح ديمقراطى، وهدنة فورية على كل الجبهات » ·

« وأن مؤتمر السوفييتات واثق بأن الجيش الثورى يعرف كيف يدافع عن الثورة ضد الهجمات الامبريالية ، الى أن تتمكن الحكومة الجديدة من عقد صلح ديمقراطي ستقترحه على كل الشعوب مباشرة ٠

ومن الملاحظ فى صياغة مبدأ علنية الصلح الذى تضمنه هذا القرار أن لينين قد استبدل بكلمة علنى التى استخدمها من قبل لوصف الصلح كلمة ديمقراطى التى تؤدى نفس المعنى بدليل اقترانها بعبارة « تقترح على جميع الأمم » التى جاءت فى الفقرة الأولى وعبارة « ستقترحه على كل الشعوب مباشرة » ٠ وينصرف مدلول الأمم أو الشعوب هنا الى شعوب روسيا التى يعنيها الصلح فى المقام الأول ثم شعوب الدول المتحاربة فى المقام الثانى كما سيتبين فيما بعد ، كما يمتد هذا المدلول ليشمل سائر الأمم والشعوب فى العالم ، استكمالا لأبعاد العلانية ، وانطلاقا من مذهب لينين فى « الأممية البروليتارية » التى عرضها بديلا « للوطنية » أو « القومية » ٠

وتأكيدا لهذا المعنى ، وهو اطلاع كافة الشعوب ، و « عمال العالم » بوجه خاص ، على المعاهدات خطا لينين خطوة أبعد مدى فى سبيل اقرار مبدأ علانية المواثيق الدولية ، ونقله من مرحلة الفكر النظرى الى مرحلة التطبيق العملى ، وذلك حين أعلن فى الجلسة الثانية لمؤتمر السوفييتات بتاريخ ٢٦ أكتوبر عن تعهد النظام الجديد بنشر المعاهدات السرية كلها ورفضها ٠ وفيما يلى نص هذا الاعلان :

« ينبغي علينا فى المرتبة الأولى أن نتخذ اجراءات عملية لتحقيق السلم ٠ سوف نقترح عقد الصلح على كل شعوب البلدان المتحاربة بالشروط التالية : لا دمج ، لا تعويضات ، حق الشعوب فى تقرير مصيرها بنفسها ٠ وفى الوقت ذاته ، وتبعا للعهد الذى قطعناه على أنفسنا ، سوف ننشر المعاهدات السرية كلها ونرفضها » ٠

ويسترعى النظر فى شأن هذا الاعلان ما يأتى :

أولا : انه جاء فى مستهل خطاب لينين الموجه الى المؤتمر ، والذى يعد بمثابة برنامج العمل المقترح للحكومة الثورية المزمع تأليفها ٠ ويستفاد من وضع مبدأ علانية المعاهدات والتعهد بتطبيقه موضع الأولية بين نقاط هذا البرنامج ادراك لينين لأهميته البالغة ، والنظر اليه كعمل ثورى بطبيعته لما سوف يحدثه من تغيير جذرى فى السياسة الخارجية بصفة خاصة والسياسة الدولية بصفة عامة ، ومن تطور عميق بالتالى فى أداة تنفيذ هذه السياسة وهى الدبلوماسية ٠

ثانيا : أن صيغة اعلان هذا المبدأ والالتزام بتنفيذه جاءت مباشرة بعد عبارة « سننتقل الآن الى بناء المجتمع الاشتراكى » التى افتتح بها لينين

خطابه • وهو أمر واضح الدلالة على وضع مبدأ علانية المعاهدات في مقدمة الأسس التي يقوم عليها بناء هذا المجتمع القائم على الديمقراطية الاشتراكية . لأن هذه العلانية ضمان للتعبير عن الرأى العام وتحقيق آماله . أما السرية فانها وسيلة لخداع الشعب والعبث بمصالحه لصالح مستغليه •

ثالثا : النص على حق الشعوب في تقريرها مصيرها ، والربط بينـــه وبين نشر المعاهدات السرية •

النص على الغاء الدبلوماسية السرية بمرسوم السلم :

وقد أعقب لينين النص على التعهد بنشر المعاهدات السرية كلها ورفضها بقوله « ان مسألة الحرب والسلم واضحة جدا بحيث أستـــطيع دون أية مقدمات أن أقرأ عليكم مشروع نداء الى شعوب كل البــــلدان المتـــحاربة وحكوماتها » • وقد تضمن مشروع لينين الذى أطلق عليه « مرسوم السلم » ما يأتى :

« تلغى الحكومة الدبلوماسية السرية ، وتعلن من جانبها التزامهـــا أن تســـلك في جميع مفاوضاتها الســـلوك الصريح وعلى مرأى من جميـــع الشعوب •••

« وسنمضى فورا نحو نشر المعاهدات السرية كلها •••

« وتعلن الحكومة الغاء كل ما احتوت هذه المعاهدات السرية فورا وبدون قيد أو شرط ما دامت تهدف في أغلب الحالات الى تحقيق منافع وامتيازات للاقطاعيين والرأسماليين الروس ، والى توسع وضم أراض مما فعله الروس العظام •••

« وفضلا عن ذلك ، فاننا نرفض جميـــــع العقود التى تنص على النهب والعنف •••

« ولكننا سنرحب بجميع المواد التى تحتوى على نصوص بايجاد علاقات ودية واتفاقيات تجارية ، فمثل هذه لا نستطيع رفضها » •

ويلاحظ أن هذا المرسوم قد سمى الدبلوماسية السرية لأول مرة باسمها بعد أن كان يعبر عنها بما يدل على معناها ، ويشير اليها من خلال ما تنتجه من آثار أى من خلال المعاهدات السرية •

ونظرا لأن مرسوم السلام هو أول تصريح تاريخى بالغـاء الدبلوماسية السرية ، فسوف نسجل فيما يلى أهم ما اشتمل عليه من نصوص : (٣٩)

(٣٩) Documents in the Political History, p.p. 377, 378.

، ان حكومة العمال والفلاحين المنبثقة عن ثورة ٢٤ ـ ٢٥ أكتوبر والمعتمدة على سوفييتات مندوبي العمال والجنود والفلاحين تقترح على جميع الشعوب والحكومات المتحاربة الشروع فورا فى مفاوضات تهدف الى تحقيق سلم ديمقراطى عادل ٠

ان حكومتنا تعنى بالسلم الديمقراطى العادل ، السلم الذى ترغب فيه الأغلبية الساحقة من العمال والطبقات الكادحة التى أنهكتها الحرب وقتلتها فى كل البلدان المتحاربة ، ذلك السلم الذى طالب به العمال والفلاحين الروس بشكل قاطع بات بعد تحطيمهم للملكية القيصرية ٠٠ انه سلم فورى دون دمج (أى دون احتلال للأراضى الأجنبية) ، ودون دمج قسرى لشعوب أخرى ، ودون تعويضات ٠

٠٠٠ وتعنى الحكومات من الدمج أو احتلال الأراضى الأجنبية ـ استنادا الى مفهوم الحقوق الديمقراطية بشكل عام وحقوق الطبقات العاملة بشكل خاص ـ كل عملية يتم فيها ضم قومية صغيرة أو ضعيفة الى دولة كبيرة وقوية بدون التعبير الارادى والواضح والمحدد عن موافقتها ، ورغبتها فى ذلك ، أيا كان موعد حدوث هذا الدمج القسرى ، مهما كان المستوى الحضارى للأمة التى دمجت بالقوة أو فصلت عن حدود دولة أخرى ٠ واذا لم تمنح هذه الأمة حق تقرير الشكل الادارى والسياسى الوطنى الذى تريده بدون أية عملية قسر ، باقتراع حر ، وبعد الجلاء التام للقوات المسلحة التابعة للأمة التى ضمتها أو ترغب فى ضمها أو هى أقوى منها بشكل عام ، اذا بقيت احدى الأمم فى هذا الحال رغم رغبتها فيه ، ولا يهم اذا عبرت عن رفضها لهذا المصير بواسطة الصحافة أو الاجتماعات الشعبية أو مقررات الأحزاب السياسية أو بواسطة الاضطرابات والأعمال المعادية للاضطهاد الوطنى ، فان مثل هذا التوحيد يعتبر عملية دمج ، أى أنه احتلال وعملية عنف ٠ ان حكومتنا تعتبر أن الاستمرار فى هذه الحرب ، لتمكين الأمم القوية والغنية من أن تتقاسم فيما بينها القوميات الضعيفة والمغلوبة على أمرها ، انما يشكل أفظع جريمة بحق الانسانية ، وهى تعلن أن رغبتها الأكيدة فى توقيع معاهدة سلم تضع حدا لهذه الحرب وفق الشروط المبينة أعلاه هى رغبة عادلة بالنسبة لجميع القوميات بدون استثناء ٠ وفى الوقت نفسه ، فان الحكومة تعلن أنها لا تعتبر أبدا شروط السلم المشار اليها أعلاه انذارا ٠ فهى تقبل دراسة كل شروط السلم الأخرى ، وتؤكد فقط على قبول اقتراحاتها هذه من قبل أية دولة بأسرع وقت ممكن ، لكى تصاغ هذه الاقتراحات بمنتهى الوضوح ، ودون أى التباس ، **ودون طبعها بأى طابع سرى** ٠

وقد ألغت حكومتنا الثورية أساليب الدبلوماسية السرية ، وهى تعلن من

جهتها عن عزمها على القيام بجميع المفاوضات بصورة واضحة ومكشوفة أمام الشعب كله ، وسوف تعمل فورا على نشر النصوص الكاملة لجميع المعاهدات السرية التى صادقت عليها أو وقعت عليها حكومة الاقطاعيين والرأسماليين منذ فبراير حتى ٢٥ أكتوبر ١٩١٧ . **وأن الحكومة ترفض فورا** وبصورة مطلقة كل بنود هذه **المعاهدات السرية** والهادفة فى معظمها الى اتاحة المزيد من الفوائد والامتيازات لكبار ملاكى الأرض والرأسماليين الروس ، والى المحافظة على المكاسب أو زيادة التوسع الذى حققه الروس الكبار .

... وتتوجه الحكومة الى حكومات وشعوب كل البلدان المتحاربة ، وتدعوهم الى عقد هدنة فورية ، كما تقترح أن تكون مدة هذه الهدنة ثلاثة أشهر يمكن خلالها انهاء المحادثات اللازمة بين ممثلى جميع الشعوب أو الأمم التى اشتبكت فى الحرب أو اضطرت الى المشاركة فيها دون استثناء ، واستدعاء مجالس نيابية مؤلفة من ممثلى الشعوب فى كل البلدان ، ومفوضة منها للتصديق نهائيا على شروط السلم » .

وقد إقترح لينين على مؤتمر السوفييتات الثانى التصديق على هذا الاعلان الموجه الى الحكومات والشعوب ، فوافق المؤتمر على الاقتراح .

مقومات مرسوم السلم :

يتبين من مرسوم السلام السالف الذكر أنه نص بعبارات صريحة حاسمة على ما يأتى :

أولا : الغاء أساليب الدبلوماسية السرية .

ثانيا : التعهد بالقيام بجميع المفاوضات بصورة واضحة وسافرة أمام الشعب كله .

ثالثا : التعهد بنشر النصوص الكاملة لجميع المعاهدات السرية التى صدقت عليها أو وقعت عليها الحكومة المؤقتة .

رابعا : الرفض المطلق لكل بنود هذه المعاهدات السرية .

ويلاحظ بادىء ذى بدء أن هذا القرار – انطلاقا من منطق الثورة البلشفية الذى يقضى بالتغيير الكامل للأوضاع أو من نزعة التطرف كما يصمها بذلك المعارضون – قد ذهب الى أبعد مدى فى الغاء أساليب الدبلوماسية السرية ، فلم يقصر دعوته الى الدبلوماسية المفتوحة ، على علنية المعاهدات الدولية ،

بل امتدت هذه الدعوة بحيث شملت علنية المفاوضات أيضا . فقد نص البند الثاني من القرار على التعهد بالقيام بجميع المفاوضات بصورة واضحة وفي علانية أمام الشعب كله » (٤٠) . ونص القرار على الأسباب التى أدت الى اتخاذه ، وهي تخلص في أن « المعاهدات السرية هادفة فى معظمها الى اتاحة المزيد من الفوائد والامتيازات لكبار ملاك الأرض والرأسماليين الروس ، والى المحافظة على المكاسب أو زيادة التوسع الذى حققه الروس الكبار » .

ومن ثم ، فان النص على الغاء أساليب الدبلوماسية السرية ، وما استتبعه من نشر نصوص المعاهدات السرية واعلان رفضها ، يمثل سياسة منبثقة عن المبادىء الديمقراطية الاشتراكية كما يدين بها النظام الاجتماعى الذى تمخضت عنه الثورة الروسية سنة ١٩١٧ ، والذى قام على أساس المذهب الماركسى وما أدخله عليه لينين من تعديل يتفق مع طبيعة الأوضاع فى روسيا . فمعظم المعاهدات السرية كما يستفاد من حيثيات قرار نشرها ورفضها ـ وسواء أكانت قد صدرت من حكومات روسيا القيصرية أو من الحكومة المؤقتة التى تولت السلطة فى الفترة الممتدة بين ثورتى فبراير وأكتوبر سنة ١٩١٧ التى كانت سياستها الخارجية فى رأى البلاشفة امتدادا للنظام القديم (٤١) ـ معظم هذه المعاهدات كان وسيلة لدعم السياسة الاستعمارية ، اذ تقاسم الطرفان المتعاقدان المستعمرات بينهما بمقتضى هذه المواثيق التى عقدت سرا وفرضت بنودها على كثير من الشعوب المستعمرة قهرا .

وعلى العكس من ذلك ، فان عقد المعاهدات بصورة علنية يصدر من مبدأ الحفاظ على حقوق الشعوب ومصالحها . ولذلك فان الغاء أساليب الدبلوماسية السرية كان واحدا من عدة قرارات سياسية أملاها هذا المبدأ ، وبادرت الثورة الروسية باتخاذها منذ استولت على السلطة بعد أن كانت قد تعهدت قبل ذلك باصدارها . فالهدف الأساسى للسياسة الخارجية للحكومة الثورية هو الغاء النظام الاستعمارى والمساواة فى الحقوق بين الأمم والاعتراف بحقوق الجماهير وفى مقدمتها حق تقرير المصير القومى (٤٢) .

---

(٤٠) اذا كان المجتمع الدولى قد استقر منذ مؤتمر الصلح فى باريس سنة ١٩١٩ على مبدأ علانية المعاهدات والاتفاقيات كما سنعرض لذلك فيما بعد ، فان مسألة علانية المفاوضات التى نص عليها مرسوم السلم ما زالت موضع جدال . ويمكن القول انها تواجه بمعارضة شديدة من الكثرة الغالبة من رجال السياسة والدبلوماسية ، وهو أمر سنتناوله باسهاب فى الباب السادس من الدراسة .

(٤١) سبق أن أشرنا فى هذا المبحث الى أن وزير خارجية حكومة الأمير لفوف قد طالب الحلفاء بالقسطنطينية ثمنا لمتابعة الحرب .

(٤٢) لينين ، مختارات ، الجزء الأول ، ص ٣٥٢ ـ ٣٦٨ .

ومن أهم الوسائل المؤدية الى تحقيق هذه المبادىء الغاء الدبلوماسية السرية باعتبارها أداة لتنفيذ السياسة الاستعمارية • وأول خطوة على هذا الطريق هي الكشف عن المعاهدات السرية • ولذلك ارتبط كثير من التصريحات والبيانات الصادرة عن لينين بهذا التلازم بين الهدف المنشود وهو الاعتراف بحقوق الشعوب • وبين الوسيلة وهى الغاء المعاهدات السرية (٤٣) •

ونظرا لأهمية قرار الغاء الدبلوماسية السرية فى الاسهام فى حل مشكلة الاستعمار وتحرير الشعوب ، ولكنه فاصلا بين مرحلتين تاريخيتين مختلفتين فى السياسة الدولية وبالتالى في الدبلوماسية ، فقد كان أول القرارات التى أصدرتها الحكومة الثورية للافصاح عن سياستها الخارجية • وكان من الطبيعى أن يعقبه قرار بتخويل شعوب الامبراطورية الروسية القديمة ، التى كانت تعيش فى ظل سيطرة الملكية المستبدة والاقطاع ، حق تقرير المصير ، وهو اصطلاح وضعه البلاشفة لأول مرة وان كانت الثورة الفرنسية أول من دعا الى معناه (٤٤) • وقد كان هذا القرار تأكيدا لما تعهدت به الثورة البلشفية من قبل حين أعلنت مبدأ (لا ضم ولا تعويضات) • ففى ٢٧ أكتوبر غداة تشكيل مجلس مفوضى الشعب (مجلس الوزراء) كان أول عمل من أعمال هذا المجلس أن أصدر تصريحا فى شأن حقوق شعوب روسيا ، وقد كتبه لينين ووقعه ستالين بصفته مفوض الشعب للقوميات •

وقد أكد التصريح العمل بأربعة مبادىء :

١ – مساواة شعوب روسيا وسيادتها (٤٥) •

٢ – حقوق شعوب روسيا فى تقرير مصيرها بنفسها بحرية بما ذلك حق الانفصال التام وتشكيل دول مستقلة •

٣ – الغاء كل الإمتيازات والقيود ذات الطابع القومى والدينى •

---

(٤٣) من هذه التصريحات قوله فى أثناء الثورة : « انا لا نحمى المعاهدات السرية ، وانما مزقناها وكشفنا أمرها على الدنيا كلها • نحن ندافع عن الوطن ضد الامبرياليين وسوف ننتصر • نحن لا نساند الامبريالية • ولم يبق من الروسيا أو بالأحرى من روسيا الكبرى الا المصالح الوطنية • وانا لنؤكد أولوية المصالح الاشتراكية ، ومصالح الاشتراكية العالمية ، والمصالح القومية : على مصالح الدولة • نحن حماة الوطن الاشتراكى » (تونكين ، المرجع السابق ، ص ٢٩٧) •

(٤٤) فيشر ، المرجع السابق ، ص ٥٥٤ •

(٤٥) يعبر عن هذا المبدأ بسياسة التساوى القومى بين الشعوب المائة التى وحدها القياصرة بالفتح والغزو العسكرى وضموها الى امبراطوريتهم الواسعة •

٤ ـ التطور الحر للأقليات القومية ، وللأجناس الأخرى التى تعيش على الأرض الروسية (٤٦) ٠

وفى ٣ ديسمبر سنة ١٩١٧ أصدرت حكومة الثورة بيانا أعلنت فيه الغـاء كل المعاهدات غير المتكافئة ، وانهاء سياسة القمع ٠ وبيانا آخر اعترفت فيه بحق (أوكرانيا) فى الاستقلال ، ثم بيانا ثالثا اعترفت فيـــه باستقلال (فنلنـدا) ٠

والذى يعنينا بنوع خاص من هذه البيانات المترابطة كما بينا ـ اذ تهدف جميعا الى ضمان حرية الشعوب ـ هو البيان الأول الصادر بالغاء كل المعاهدات غير المتكافئة ، والذى أتبع بنشر المعاهدات والاتفاقيـــات السرية التى عثر عليها فى المحفوظات السرية بوزارة الخارجية ودخلت التاريخ باسم وثائق سان بطرسبرج ، وقد تم هذا النشر بمختلف الصحف السوفيتية ، ونقلت النبأ عنها صحف العالم ٠ وقد أحدث نشر هـذه الوثائق هزة فى جميـــع أنحاء العالم ، وعد بداية لعصر جديد فى الأساليب الدبلوماسية وهو عصر الدبلوماسية المفتوحة ٠

---

(٤٦) استنادا الى هذه المبادىء الأربعة أقيمت الجمهورية الاشـــتراكية السوفييتية الروسية من اتحاد فيدرالى واسع وأصبح اسمها فيما بعد : اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفييتية ويتألف من اثنتى عشرة جمهورية ٠

الفصل الثانى

تصريح ويلسون سنة ١٩١٨ وأثره فى تطور الدبلوماسية

المبحث الأول

الولايات المتحدة الأمريكية فى عصر ويلسون

السياسة الأمريكية قبل الحرب العالمية الأولى :

كانت الحقبة الممتدة بين الحرب الأهلية الأمريكيـــة (١٨٦١ ـ ١٨٦٥) والحرب العالمية الأولى فترة نمو واصلاح ، تحولت خلالها البلاد من جمهورية ريفية الطابع الى دولة متحضرة • وفى الربع الأول من هــذا القرن تعاظمت الثورة الصناعية فى الولايات المتحدة الأمريكية بعد أن تعددت منذ أواخـــر القرن الماضى الكشوف والمخترعات العلمية لمصادر الطاقة ووسائل الاتصـــال والانتقال فتزايدت مصانع الحديد والصلب ، وأنشىء العديد من الشركات ، واستثمرت رؤوس الأموال فى المشروعات المختلفة • وبدأت شركات البترول الضخمة تأخذ مكانها بين الاحتكارات الكبرى •

وتطلع النظام الاقتصادى الأمريكى الى الأسواق الخارجية لتصريف منتجاته واستثمار رءوس أمواله ، فاصطدم بالامبراطوريات القديمة وفى مقدمتهـــا أسبانيا التى كانت قد أجبرت على التخلى عن مستعمراتها فى غرب أمريكا منذ مطلع القرن الثامن عشر بعد اشتعال الثورة ضدها • وما لبث الصراع أن انفجر بينها وبين الجمهورية الأمريكية الفتية فى عام ١٨٩٨ بسبب التنافس حول كوبا (١) • كما نافست الولايات المتحدة الدول الأوربية فى ســـوق

---

(١) تمثل هذا التنافس فى أن أسبانيا قد واصلت دورها الاستعمارى فى تلك الجزيرة ، على حين لم تزدهر التجارة بينها وبين الولايات المتحـدة التى كانت تعد أمريكا اللاتينية امتدادا لها • وفى عام ١٨٩٥ اشتعلت ثورة التحرير فى كوبا • ولم تكد تمضى ثلاثة أعوام حتى نشبت الحـــرب بين الدولتين الكبيرتين ، وأسفرت عن ايقاع الهزيمة بأسبانيا وفقدها مستعمراتها • وقد نصت معاهدة السلام المبرمة على أن تقوم الولايات المتحدة باحتلال كوبا بصفة مؤقتة تمهيدا لمنحها حكما شبه مستقل • كما تخلت أســـبانيا لأمريكا عن بورتريكو وجوام كتعويض عن الحرب ، وتخلت عن الفيليبين فى مقابل ٢٠ مليون دولار •

الصين وكان كثير من تلك الدول قد حصل على امتيازات تجارية ومناطق نفوذ في الصين بعد اندحارها أمام اليابان عام ١٨٩٤ – ١٨٩٥ • كما حصلت هذه الدول على حقوق امتياز تخولها استثمار رءوس أموالها في مد خطوط السكك الحديدية في بعض المناطق • وكانت الحكومة الأمريكية منذ أقامت علاقاتها الدبلوماسية بالشرق تصر دائما على مبدأ المساواة في التعامل التجارى بين جميع الدول • فبعثت بمذكرة في هذا الشأن الى الدول المعنية ، ورضخت الأخيرة لمطلبها في الالتزام بمبدأ « الباب المفتوح » للدول جميعا في الصين بما يعنيه من مساواة في فرص الاتجار في المناطق التي تسيطر عليها تلك الدول • ونجحت الولايات المتحدة في الحصول على أسواق جديدة بعد أن تمكنت من تثبيت ذلك المبدأ •

وما أهل القرن العشرون حتى كانت الولايات المتحدة تتهيأ لكى تصبح قوة يعتد بها على مسرح الحياة الدولية ، فقد احتملت مؤسساتها السياسية أعباء التغيرات التي أحدثتها حربان : داخلية وخارجية • وقطعت الزراعة والصناعة أشواطا واسعة على طريق النمو • ولكن الثورة الصناعية وما استحدثته من تغيير جذرى في شتى مناحي الحياة قد صاحبتهما ظواهر اجتماعية ضارة • فقد بدأت الاحتكارات تطل برأسها ثم استشرت نتيجة تراكم رءوس الأموال الناتجة من الأرباح ، وساءت أحوال العمل في المصانع ، ونجمت عن نمو المدن الصناعية واجتذابها الأيدى العاملة أزمة اسكان حادة ، وأفرز نظام الانتاج الكبير Mass Production كل مساوئه المعروفة • فكان من الطبيعي أن ترتفع صيحات المطالبة بالاصلاح وأن تظل هي السمة المميزة للسياسة والفكر الأمريكي منذ حوالى عام ١٨٩٠ حتى الحرب العالمية الأولى • وشرعت الفئات العمالية تنظم النقابات حتى أصبحت تمثل قوة يحسب حسابها منذ مطلع القرن • واستند دعاة حركة الاصلاح في الاقناع بعدالة قضيتهم الى أن الممارسة العملية والمبادىء النظرية الموروثة من القرن التاسع عشر لم تعد تصلح لمواجهة مشاكل التغيير الذى طرأ على المجتمع بانتقاله الى مرحلة التصنيع والتحضر • وكان التشريع هو الأداة الكفيلة بتحقيق الهدف •

تلك هي الخطوط الرئيسية للأوضاع الداخلية والعلاقات السياسية الخارجية التي كانت سائدة في الولايات المتحدة في المرحلة التاريخية التي سبقت الحرب العالمية الأولى • وقد انتقلت الزعامة السياسية الى ودرو ويلسون Woodrow Wilson في نهاية هذه الفترة ، اذ انتخب رئيسا للجمهورية في عام ١٩١٢ ، وكان ينتمي الى الحزب الديمقراطى ويشغل منصب حاكم ولاية نيوجرسى ، فاتخذ مكانه في صف القادة المصلحين من رؤساء الولايات المتحدة (٢) ، وتفاعلت تلك الظروف مع مكوناته الشخصية – كما سيتبين فيما

(٢) Whitney, Frances; An outline of American History, Pennsylvania, p. 100

بعد – فطبعت سياسته الداخلية بالطابع الديمقراطى الحر بمفهومه الغربى • ولما كانت السياسة الخارجية انعكاسا للسياسة الداخلية فلقد اتسمت تلك السياسة بهذا الطابع ، وبرز ذلك بصورة جلية فى نقاطه الأربعة عشرة التى أعلنها أثناء الحرب وتضمنت مبدأ الدبلوماسية المفتوحة وانشاء تنظيم دولى • ويقتضينا ذلك أن نتناول فى لمحة موجزة الظروف التاريخيـة التى أدت الى دخول الولايات المتحدة الأمريكية الحرب العالمية الأولى بعد أن كانت تلك الحرب مقصورة على الدول الأوربية ، نظرا لما ترتب على هذه الحرب من تغيير النظام الدولى ، واستحداث قواعد جديدة فى القانون الدولى العام ، وتطور جذرى فى الدبلوماسية شكلا ومضمونا ، وظهور الولايات المتحدة كقوة كبرى على مسرح المجتمع الدولى الجديد •

دخول الولايات المتحدة الحرب :

لقد كان الهدف الرئيسى للولايات المتحدة – كما تقدم – ازدهار تجارتها الخارجية بعد النمو المتزايد الذى حققته النهضة الزراعية والصناعية • وكان طريقها الى هذا الازدهار البحث عن أسواق خارجية وعن مناطق جديدة تستثمر فيها رءوس أموالها الفائضة عن مشروعاتها المحلية • وفى سبيل تحقيق هذا الهدف كانت حربها ضد أسبانيا التى تمثـل النـظام الاستعمارى العتيق واحتلالها كوبا وبورتريكو وجوام والفلبين تحت شعار الوقوف الى جـانب الشعوب ضد مستغليها • كما كانت صراعاتها مع الدول العظمى ولا سـيما بريطانيا وألمانيا فى سبيل التمكين لمنتجاتها ورءوس أموالها فى الصين تحت شعار سياسة الباب المفتوح والمحافظة على استقلال الصين •

وقد كان هذا الهدف نفسه هو الذى زج بالولايات المتحدة فى الحـرب العالمية الأولى • أما العزة القومية والحفاظ على الديمقراطية وغير ذلك من النزعات المرتبطة بالتراث الأمريكى فكانت عوامل ثانوية أو كانت على الأرجح ستارا يخفى العامل الأساسى • ففى بدايات هذه الحرب شعر الشعب الأمريكى وقادته بآثارها فى الحياة الاقتصادية والسياسية الأمريكية ، اذ عادت الصناعة فى سنة ١٩١٥ الى الانتعاش بعد فترة ركود نسبى ، وذلك لتلبية طلبـات الأسلحة المقدمة من الحلفاء • وجاشت مشاعر الرأى العام بتأثير الدعـاية الوافدة من العسكرين المتحاربين • واعترضت حكومة ويلسن على أعمـال الانجليز والألمـان ضد السفن الأمريكية فى أعالى البحار • بيـد أنه بمضى الشهور استقطب هذا النزاع بين الأمريكيين والقادة الألمان •

ففى فبراير سنة ١٩١٥ وجه القواد العسكريون فى ألمانيا انذارا بتدمير السفن التجارية التى تعمل فى ميـاه الجزر البريطانيـة • فعـاد ويلسن الى التذكير بضرورة احترام مبدأ حرية التجارة والالتزام بسياسة البـاب

المفتوح (٣) ٠ وقد بلغ السخط فى أمريكا مبلغه فى ربيع عام ١٩١٥ حينما أغرقت السفينة الانجليزية « لويزيتانيا » (٤) ٠ وتحت ضغط الشعور العام المطالب باعلان الحرب لم يكن فى استطاعة الرئيس ويلسون الا أن يعيد النظر فى السياسة الخارجية القائمة على تحاشى الحرب ، تلك السياسة التى لم يكرس أحد من رؤساء الجمهورية الأمريكية جهده فى سبيل دعمها منذ عهد جيفرسون أكثر مما فعل ويلسون ٠ ولكنه كان مقتنعا فى نفس الوقت أن نجاح ألمانيا معناه انتصار النزعة العسكرية فى أوربا ، وما يستتبعه هذا من تعريض أمن الولايات المتحدة للخطر بل وتهديد حلم السلام العالمى الذى كان يخلب لبه ٠ ويبدو أن حرب الغواصات الألمانية وما جرته من ويلات قد أكدت مخاوفه تلك ٠ غير أنه سرعان ما حلت مشكلة هذه الحرب بعد أن تعهدت الحكومة الألمانية فى ٤ مايو ١٩١٦ بتحديد نطاقها استجابة للمطالب الأمريكية ٠ فآثر ويلسون تجميد الخلاف بين الدولتين ٠

ولم يكد يقبل عام ١٩١٧ حتى طرأ تغير خطير على الموقف ، اذ تلقت الحكومة الأمريكية مذكرة من الحكومة الألمانية تفيد اعتزامها استئناف حرب الغواصات غير المحدودة ٠ فاعتبرت الولايات المتحدة أن هذا الاعلان قد جعل الحرب أمرا لا مناص منه ٠ وفى ٢ ابريل عام ١٩١٧ ، وكانت خمس سفن أمريكية قد أغرقت ، طلب الرئيس ويلسون من الكونجرس اعلان الحرب ٠ وسرعان ما أعدت كافة الطاقات العسكرية والموارد الصناعية لخدمة الأغراض الحربية ٠ وكان دخول الولايات المتحدة الحرب بحجمها الكبير من أهم العوامل التى ساعدت على انتصار الحلفاء واستسلام امبراطوريات الوسط ٠

شخصية الرئيس ويلسون :

ينعقد اجماع رجال التاريخ والفكر والسياسة الأمريكيين على أن انتخاب ودرو ويلسون رئيسا للجمهورية كان انتصارا للمذهب الليبرالى ، اذ كان

---

(٣) رد على الانذار الألمانى بانذار مثله أعلن فيه « ان الولايات المتحدة لن تتنازل عن حقها المشروع فى التجارة عبر أعالى البحار ، وأن الشعب الأمريكى يحمل الحكومة الألمانية مسئولية أية خسائر مادية أو بشرية تصيبه بسبب اعتداء الغواصات الألمانية » ٠ وقد أجابت الحكومة الألمانية بأن « الحصار المضروب من الحلفاء حول ألمانيا ينطوى على خطر أشد من استخدام الغواصات على نطاق واسع ، لما يترتب على ذلك الحصار من تهديد أعداد غفيرة من الذين اختاروا بمحض ارادتهم أن يخاطروا بأرواحهم فى المحيط الأطلسى » ٠

(٤) كانت هذه السفينة تحمل ١٢٠٠ راكبا من بينهم ١٢٨ أمريكيا ٠

ويلسون متشعبا بالأفكار التي يقوم عليها هذا المذهب • ولقد كان يشعر أنه يحمل على عاتقه رسالة اصلاحية خطيرة • وما أن تولى منصبه حتى مضى الكونجرس قدما — تحت قيادته — فى تنفيذ برنامجه التشريعى • ومن أهم انجازات ويلسون أنه أعاد تنظيم جهاز الأثمان (٥) •

أما فى مجال النظم السياسية ، فقد أضاف ويلسون الى علم السياسة أفكارا جديدة قيمة ، اذ كان ينظر الى العالم من خلال عينى باحث يحاول النفاذ الى الجوهر والكشف عن القوانين العامة التى تحكم الظواهر • واذ أدرك أن الحرب هى مأساة البشرية وعدو الحضارة وجد أن واجبه الأسمى هو العمل من أجل السلام • واذ جمع السلطة بين يديه بوصوله الى رئاسة الجمهورية وجد أنه لم يعد ثمة حائل يقف بينه وبين تحقيق أفكاره ومبادئه فى صيانة السلم الدولى والبحث عن أفضل طريق لتحقيق هذه الغاية •

ولكن ويلسون لم يستطع — كما سبق البيان — أن يحول دون اشتراك بلاده فى الحرب الاوربية العامة وخوض غمار أهوالها مع الحلفاء ، بل انه — بحكم سلطته الرئاسية — هو الذى أصدر هذا القرار الخطير • ولا يمكن القول مع بعض المؤرخين الامريكيين انه كان واقعا تحت ضغط الرأى العام القوى المنادى باعلان الحرب ضد ألمانيا انتقاما للضحايا الأمريكيين فى حرب الغواصات ، ومؤازرة لأبناء الدم الواحد من الانجلوسكونيين • ففى رأينا أن ويلسون كان أمريكيا قبل أن يكون محررا للشعوب أو داعية للسلام العالمى ، بمعنى أنه كان يمثل مصالح الدولة التى وكلت اليه تدبير أمورها • أو بالاحرى كان يمثل الطبقة المهيمنة على شئون الاقتصاد فيها وهى طبقة الرأسماليين التى ينتمى اليها والتى يرجع اليها الفضل فى تبوئه منصبه(٦) •

---

(٥) أعلن ويلسون أنه « ينبغى الغاء كل ما يحمل طابع حق الامتياز أو يشبهه » • كما عمل فى سبيل تخفيض تكاليف المعيشة ، وأصلح نظام البنوك ، ونادى بأن « الرقابة عليها يجب أن تكون عامة لا خاصة ، وأن تخول للحكومة نفسها ، حتى تصبح البنوك أدوات للأعمال والمشروعات الفردية وليست سلطة فوقها ، وأصدر تشريعا بقصر ساعات العمل فى السكك الحديدية على ثمانية • وقد كانت هذه التشريعات الاصلاحية انعكاسا لآمال الشعب ، فوجد صوته الحقيقى فى قيادة ويلسون » •

(٦) كان دخول الحرب فى نظرهم ضرورة تقتضيها هذه المصالح القائمة على حرية التجارة وليس رد فعل لثورة عاطفية وطنية • فالكوارث التى تعرض لها الحلفاء كانت عاملا ثانويا فى اتخاذ قرار الحرب ، أما العامل الأساسى فهو تعرض مصالح الولايات المتحدة للخطر • والدليل على ذلك أن هذا القرار تأخر بضع سنين ، وكان توقيته بحلول هذا الخطر فعلا ، فالأمن الأمريكى هو الهدف من الحرب وليس الأمن العالمى •

ولكننا لا نستطيع فى الوقت نفسه أن نغض الطرف عن مناقبه الذاتية وان نجرد اتجاهاته النفسية والفكرية من فاعليتها فيما يصدر عنه من قرارات سياسية • ولا شك أنه أدار حوارا عميقا فى نفسه بين التزامه بالحفاظ على المصالح القومية وبين رغبته فى تحقيق حلمه عن السلام العالمى ، وأنه انتهى فى ذلك الى رأى يوفق بين هاتين المشكلتين ويضع حلا لهذه المعادلة الصعبة • ذلك الحل هو الحفاظ على السلام طالما كان غير متعارض مع تلك المصالح ، أما اذا حدث العكس فلا مفر من الحرب ، واعتبر الحرب فى هذه الحالة دفاعا عن السلام • وبعبارة أخرى ، فان السلام الذى يدعو اليه ليس السلام المجرد ولكنه السلام فى حدود الظروف القائمة أو هو السلام من وجهة النظر الأمريكية، وذلك على غرار السلام الرومانى فى العصور القديمة والسلام المسيحى فى العصور الوسطى •

ويلتقى ويلسون فى هذه الناحية ، وهى الحفاظ على المصالح القومية وتدعيم مركز الولايات المتحدة فى المجتمع الدولى منذ أصبحت قوة عالمية فى أوائل هذا القرن ، مع أسلافه من رؤساء الجمهورية ، اذ عمل على توطيد سياسة الباب المفتوح لكسب أسواق خارجية • ولكنه يختلف عنهم فى طريقة تنفيذ الأهداف التى يشترك معهم فى شأنها • اذ كان أسلوبه في ممارسة السياسة الداخلية أو الخارجية يتلاءم مع مقتضيات التغيير الذى جد فى هذين الميدانيين خلال الحقبة الأولى من القرن العشرين ومع تشبعه بالأفكار الديمقراطية السائدة •

ولعل هذا النظر يفسر المواقف التى اتخذها لمواجهة هذه الظروف الجديدة ، ويعنينا منها بصفة خاصة مواقفه فى الحرب العالمية الأولى منذ أعلن الحرب الى جانب الحلفاء حتى أصدر تصريح ٨ يناير الذى يتضمن بين نقاطه الأربعة عشرة مبدأ الغاء الدبلوماسية السرية • فلقد رحب بتعهد الحكومة الألمانية فى مايو سنة ١٩١٦ بحصر نطاق حرب الغواصات ، فلم يعلن الحرب عليها رغم ضغط بعض قطاعات الرأى العام ، وبدا ذلك منه ايثارا للسلام ، والواقع أن انتخابات الرئاسة كانت على الأبواب فى ذلك الحين ، فأفاد الحزب الديمقراطى من هذا الموقف فى حملته الدعائية لاعادة انتخاب ويلسون ، اذ رفع شعار : « لقد أبقانا بمعزل عن الحرب » • وكان ذلك من العوامل التى أدت الى فوز ويلسون للمرة الثانية برئاسة الجمهورية •

وفى خطابه أمام مجلس الشيوخ فى شهر يناير عام ١٩١٧ ـ ولم تكن أمريكا قد دخلت الحرب بعد ـ عبر عن ايمانه بقضية السلام فى مواجهة الحرب العدوانية ، وحدد مفهومه للسلام بدعوته الى « سلام بدون انتصار » على أساس أن « هذا السلام هو وحده الذى يضمن له البقاء » •

على أن اعلانه الحرب على ألمانيا هو الذى ينفى ما ينسبه اليه بعض المؤرخين الدبلوماسيين وعلى رأسهم نيكلسون من أنه كان مثاليا قحا ، وأنه نذر نفسه لنشر رسالة السلام فى العالم (٧) • ذلك أن مثل هذا الموقف لا يصدر الا عن رجل دولة تملى عليه مصالحها قراراته السياسية ولو كانت مناقضة لتطلعاته• ومع ذلك فلقد كان لأفكاره وأحلامه نصيب فى قراراته هذه ، فلم يفصل بين الواقع والمثال أو بين السياسة والمبادىء ، بل استطاع تكييف هذا الواقـع فى ضوء الفكر الانسانى ، وأعطى بذلك قضية السلام بعدا جديدا ، وزادها رسوخا فى المذاهب السياسية ، كما عكس من خلال آرائه أزمة الضـــمير الانسانى فى مواجهة الحروب وبحثه الدائب عن مخرج منها • والى هـــذه الآراء يرجع كثير من الفضل فى حشد الرأى العالمى ضد العدوان ، وتفجير الامل فى سرعة الانتصار عليه ، وقد كان ذلك من الأسباب التى أدت الى انهاء الحرب لصالح الحلفاء (٨) • ولما بدت تباشير النصر أتيح له الموقف الذى يستطيع فيه أن يبث دعوته الى السلام ، وأن يعمل على تحقيق أمله فى قيام عالم جديد • ولم تكن هذه النظرة مثالية فكرية مطلقة • فلقد أثبت الواقـع المرير الذى خلقته الحرب مدى حاجة الانسانية الى تحقيق مبادىء العـــدل والقانون وسيادة السلام • وكانت هذه النظرة فى الوقت نفسه لا تتعارض مع مصالح دولته ، بل ان هذه المبادىء كانت تشكل بيئة صالحـــة لازدهار المصالح القومية الأمريكية فى تلك الحقبة •

---

(٧) Nicolson, Harold; The Evolution of Diplomatic Method. London 1954, p.p. 84, 85.

ويضيف نيكلسون الى ذلك قوله ان ويلسون « كان الى جانب ذلك منقادا الى رأى يصور له وجود رباط غامض يشده الى الشعب ويشد الشعب اليه ، شأنه فى ذلك شأن روبسبير ، بل كان هذا الرجل يتصور الرباط الذى يشده الى السواد من الناس لا يقتصر على الشعب الأمريكى فحسب ، بل كذلك الى كل الشعوب •• وكان كذلك يملك موهبة استطاع بها أن يضفى على الأفكار العادية سحر التعابير الثورية وصفاءها وقوة تأثيرها •• وفى أثناء انعقاد مؤتمر السلم كان لاينظر الى نفسه كرجل عالمى فحسب ، بل كنبى أرســل لينير السبيل لعالم يتخبط فى الظلام ، وأخذ على عاتقه مسئولية جسيمة لا يستطيع فرد آخر أن يحملها » •

(٨) لا شك أن أهم انجازات ويلسون الفكرية فى هذا الصدد أنه حـدد أهداف الحلفاء من حربهم ضد ألمانيا وحليفاتها • فلقد أصر منذ البداية على القول بأن هذه الحرب لم تكن موجهة ضد الشعب الألمانى بل ضد حكومته الأوتوقراطية • فالعدو هو « روح العسكرية البروسية » ، وهدف الحلفاء هو « جعل العالم مأمونا لقيام الديمقراطية » •

فالسلام القائم على الاعتراف بحقوق الدول واقرار مبدأ تكافؤ الفرص بينها هو السبيل لاقامة علاقات دولية طبيعية ومنع نشوب الأزمات ، ومن شأن ذلك كله أن يساعد على نمو التبادل التجارى · ولا شك أن الولايات المتحدة – بوصفها الدولة الأكثر امكانيات من هذه الناحية – سوف تكون أكثر الدول استفادة من هذا الوضع · بل انها بحكم هذا التفوق سترث الدول الدكتاتورية المنهزمة والدول الاستعمارية القديمة المنتصرة على السواء ، نظرا لحاجة الشعوب الفقيرة التى ستحررها الحرب الى الولايات المتحدة الأمريكية وثقتها بها ولا سيما أن الأخيرة قد أعلنت أنها منارة لدعوة الحرية والعدل (٩) ·

على أن التعبير عن شخصية ودروويلسون فى جانبها الفكرى كان أكثر وضوحا فى دعوته الى انشاء تنظيم دولى منه فى سائر المبادىء التى تضمنها تصريحه فى ٨ يناير سنة ١٩١٨ ، بحسبانه الطريق الوحيد لتفادى وقوع حرب عامة أخرى · ويبالغ مرة أخرى المؤرخون والمفكرون الذين يسمون هذه الدعوة بالاسراف فى المثالية ، ويصفون صاحبها بقولهم : « كأنه مسيح نزل على الأرض ليهدى البشر الى طريق الخير والسلام » · فلقد كانت تلك الدعوة موصولة الجذور بأفكار سابقة وبأخرى لاحقة معاصرة لويلسون كما سنتبين فى الفصل التالى · كما انبثقت من مشكلات واقعية نجمت عن الحرب وكانت تعبيرا عن الرأى العام العالمى · بل ان بعض المؤرخين يذهب فى ذلك الى القول بأن المبادىء التى نادى بها ويلسون كانت تحمل شبهة تحقيق أغراض شخصية

---

(٩) فى رأينا أن دوافع الرئيس ويلسون فى سياسته الخارجية كانت أشبه بدوافع سلفه الرئيس ابراهيم لنكولن من حيث اتفاق الخط الفكرى لكل منهما مع مصالح أمته والطبقة التى يمثلها · فلقد كانت الاعتبارات الاقتصادية هى السبب الحقيقى للحرب الأهلية ، ومن حسن الحظ أن هذه الحرب قد انتهت لصالح الشمال فتحققت بذلك حرية العبيد · ومن هنا وصف لنكولن بأنه محرر العبيد وان لم يكن هذا التحرير هدفه الأساسى من الحرب التى خاضها ضد الولايات الجنوبية ، بل كان هدفا تابعا أو فرعيا على أحسن الفروض · وكان وسيلة لتحقيق أهداف اقتصادية على وجه التحديد · ولا ينفى هذا أن لنكولن كان انسانى النزعة ، ولكن المقصود أن هذه النزعة لم تكن لتجد متنفسا سياسيا لها لولا اتفاقها مع الأهداف والمصالح العليا التى يمثلها رئيس الجمهورية فى الولايات المتحدة الأمريكية ، والتى لا يملك فى الواقع الخروج عليها اذا افترضنا امكان ذلك نظريا · واذا كان ثمة اختلاف بين رئيس وآخر ، فانما يكون ذلك بحسب طبيعة المرحلة التاريخية ، والظروف الاقتصادية والسياسية التى تكتنفها ، ونوع العلاقات الدولية السائدة · أما العامل الشخصى فان مجال عمله الأساسى هو اختيار الأسلوب الذى يرى كفيلا بتحقيق الهدف المشترك ·

له مما يحولها من النقيض الى النقيض أى من المثالية الى الميكيافيلية أو البراجماتية على أحسن الظنون • غير أن هذا لا ينقص فى رأينا من قدر ويلسون طالما أن هذه الأغراض – على افتراض صحتها – لا تتعارض مع المبدأ المثالى الذى يتبناه (١٠) •

المبحث الثانى

اتجاهات الشعوب فى عصر ويلسون

لم يكن تصريح ويلسون نبت الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية فى الولايات المتحدة ، وخلاصة مواهبه وقدراته وخبراته فحسب ، ولكنه كان انعكاسا لاتجاهات الشعوب فى عصره • فلقد كان التناقض بينا بين روح الحرية التى فجرتها الثورة الفرنسية فى أوربا عام ١٧٨٩ وبين الصراعات

---

(١٠) فى تلك الشبهة العالقة بويلسون يقول المؤرخ الانجليزى فيشر فى المرجع السابق ص ٥٤٣ ، ٥٥٤ :

« كانت معاهدات الصلح تحمل طابع مبادىء ويلسون : فقد رسمت خريطة أوربا الجديدة طبقا لمبدأ تقرير المصير الذى بشر الرئيس به العالم بأنه الباب الذى سيوصله خلال تيه من الآثام والشرور الى العدالة والسلام • فأيد اقامة دولة جديدة من بولندا ، وانشاء الممر البولندى ، وتأسيس دولة تشيكوسلوفاكيا • ولعله كان بهذه الاجراءات راغبا فى تقويم أخطاء التاريخ • ولكن لعله أيضا كان يرمى من وراء ذلك الى ضم الناخبين الأمريكيين المنحدرين من سلالة بولندية وتشكية الى صفه » •

كما يقول فى صدد الأعمال الحربية التى تمثل انتهاكا للقانون الدولى والتى قامت بها الولايات المتحدة بقيادة ويلسون بعد دخولها الحرب ، بعد أن كانت تنعى على الألمان ممارستهم مثل هذه الأعمال ، الأمر الذى يدل فى رأينا على أن مثالية ويلسون لم تكن مطلقة ، بل كانت تخلى السبيل لمقتضيات المصلحة الواقعية كلما اصطدمت بها ولو كانت تلك المصلحة غير أخلاقية أو قانونية ، وذلك على خلاف مع الشاهد السابق :

« ان الولايات المتحدة قبل دخولها الحرب أعلنت باطراد أنه ليس ثمة دولة أشد منها تمسكا بمبدأ حرية البحار ، ولكنها سرعان ما أشهرت الحرب ، وبدأت عملياتها الحربية ، حتى تغير موقفها تغيرا كليا • فحصار ألمانيا البحرى الذى كان فى نظرها قبل دخولها بأسبوع جريمة دولية ، غدا عند اشهادها الحرب عملا أمريكيا ممتازا وفضيلة سامية ، وضربت بحرية البحار عرض الحائط • ووجه الأسطول الامريكى عنايته كلها الى حصار العدو حصارا كاملا لم تجرؤ الامبرالية البريطانية على احتذاء حذوه » •

الدولية التى استغرقت القرن التاسع عشر واستمرت حتى اشتعلت الحرب العالمية الأولى . كانت الشعوب التى لم تحرز بعد تتطلع الى الخلاص من نير العبودية واقامة دول تتمتع بالاستقلال والسيادة . وكانت الشعوب المتحررة تطالب بالعدالة الاجتماعية ، على حين كانت دول هذه الشعوب جميعا فى شغل عنها بالتنازع حول مصادر القوة وأسباب السلطان ، تستوى فى ذلك الدول التى تأخذ بنظام الحكم الدستورى وتلك التى تأخذ بنظام الحكم المطلق .

ذلك أن الحرية السياسية التى كفلتها النظم البرلمانية لم تواجه المشاكل الاجتماعية والاقتصادية التى خلفها التطور الحضارى السريع الخطا فى جميع الميادين . ورغم الزيادة الهائلة فى الثروات فان هذه الحصيلة كانت من نصيب الطبقة الرأسمالية ولم تكن الطبقة الدنيا تحظى الا بالفتات . وتفاقمت مساوىء النظام الرأسمالى ، ولم يقدم أى علاج ناجع للقضاء على معضلة الفاقة وشبح البطالة ، لأن علة هذا النظام كانت تكمن فى داخله ، ولم يكن ثمة علاج غير التخلص منه واستبدال آخر به ، وهو أمر بدا مستحيلا نظرا لامتداد جذوره وتشعبها عبر حقبة طويلة من الزمن بدأت منذ الثورة الصناعية .

ولم تجد مشروعات الاصلاح التى قامت بها الحكومات البرلمانية فى القضاء على تلك المساوىء ، اذ كانت حلولا مؤقتة ما تلبث الأزمات ان تكشف عن ضحالتها وزيفها كافلاس رب عمل أو كساد محصول أو اغلاق مصرف . وقد صاحب هذه الأزمات شعور مرير بها ساعد على زيادة الفجوة القائمة بين الحكومات والشعوب . ونتج عن هذا الشعور قيام تنظيمات يدعو بعضها الى الاصلاح بالطريق الدستورى وبعضها الى التغيير بالطريق الثورى . وكانت النقابات العمالية أقوى هذه التنظيمات بالنظر الى أن العمال أصبحوا يؤلفون أغلبية المجتمع الأوربى ، وأصبحت مشكلتهم من أضخم المشاكل وأكثرها تعقيدا . فسادت فى صفوفهم الدعوة الى الاشتراكية على اختلاف مذاهبها .

وبدلا من أن يكرس الساسة من الدول الديمقراطية جهودهم لسن التشريعات العمالية التى تحقق ظروفا أفضل للعمل وتحدد ساعات أقل وتضمن تأمينات ومعاشات مناسبة وتمنع استغلال عمل الأحداث والنساء للربح والكسب ، اجتذبهم التنافس فى التوسع والاستعمار وتشييد الامبراطوريات وشهوة فتح الأسواق .

أما البلاد التى كانت ترزح تحت أغلال الحكم الأجنبى ، فقد انتشرت فيها الحركات القومية والتحررية . وبينما كان مؤتمر فيينا سنة ١٨١٥ يعمل على دعم سياسة الرجعية القائمة على توازن القوى فى أوربا ، كانت الشعوب فى الامارات الألمانية والايطالية والأراضى الواطئة وفى امبراطورية النمسا والمجر وفى أسبانيا تعد العدة للقضاء على الطغيان . واستمر كفاح هذه

الشعوب المقهورة فى سبيل الحرية والوحدة والسيادة طوال القرن التاسع عشر ، وقد أنضج وعيها وأذكى لهيب انتفاضاتها تلك المذاهب السياسية والفلسفية التى سادت الفكر الأوربى قبل الثورة الفرنسية وبعدها ٠

وكانت من أهم حوافز النضال وأدواته الحركات العمالية التى قامت فى مختلف العواصم الأوربية ، والجماعات السياسية المطالبة بتطبيق مبادىء الحرية وحقوق الانسان ، والتنظيمات الاشتراكية التى تزايد نشاطها ، والصحافة التى أطلقت الحكومات الدستورية عقالها ٠ وتطلعت الشعوب الى النجاح الذى حققه الشعب الانجليزى بحصوله على الحريات السياسية والمدنية ، والانتصارات التى أحرزتها ثورات التحرير فى فرنسا وفى الولايات المتحدة وفى أمريكا اللاتينية ٠

فثار اليونانيون على الاتراك سنة ١٨٢٤ والبلجيكيون على الهولنديين سنة ١٨٣٠ ، والبولنديون على الروس سنة ١٨٣٠ - ١٨٣١ ثم سنة ١٨٦٣ ، وجمعيات الكربونارى على الحكم الاكليركى فى الولايات البابوية ٠ كما اشتعلت ثورة البلقان (الجبل الاسود والصرب وبلغاريا) ضد الحكم التركى سنة ١٨٧٥ ٠ واستطاع الشعب البلجيكى أن ينتزع استقلاله من هولندا بعد مفاوضات دبلوماسية طويلة بين انجلترا وفرنسا لصالح قضيته ٠ أما الثورة البولندية فلم تظفر بمثل هذا التأييد فسحقتها الامبراطورية القيصرية ٠ وحققت ايطاليا وحدتها واستقلالها ٠ واستمرت الثورة فى البلقان عاجزة عن تحقيق أهدافها حتى سنة ١٩١٢ ٠

فكانت امبراطورية النمسا والمجر ، والامبراطورية العثمانية ، والامبراطورية الروسية ، التى تقوم على الحكم الأوتوقراطى تحارب منذ أول القرن حتى سنة ١٩١٤ فى ميدانين : ففى المجال الخارجى كانت تسعى للحصول على مزيد من المستعمرات ومناطق النفوذ ، متنافسة فى ذلك مع الدول الأوربية التى تطبق نظم الحكم الدستورية ، وهى انجلترا وفرنسا ، ومع ألمانيا التى وحدها بسمارك تحت ظل الحكم الامبراطورى المطلق ٠ وقد أسفر هذا الصراع عن تسوية المنازعات بينها أحيانا على حساب الشعوب كما فصلنا القول فى موضعه من هذه الدراسة ، وأحيانا عن حروب محدودة نشبت بين الامبراطوريات المستبدة والدول الديمقراطية بعضها وبعض وانتهت أخيرا بانفجار الحرب العامة ٠

أما فى المجال الداخلى فقد تمخض الصراع عن انتصار بعض الشعوب فى حروب التحرير وتكوينها دولا مستقلة أو شبه مستقلة وبقاء بعضها الآخر عاجزا عن تحقيق أمانيه ، فاستمرت شعلة الروح القومية متقدة لا تخبو ، واستمرت حملات القمع لا تخمد ٠ وباتت نتائج تسوية مؤتمر فيينا وبالا على الشعوب ، اذ قام التحالف المقدس بين روسيا والنمسا وبروسيا وبريطانيا

على أساس صيانة قضية السلام الأوربى بتكريس الحكم الأوتوقراطى ومقاومة مبادىء الحرية وتحريم الحقوق القومية ونزعات الاستقلال على أساس العرق أو القومية ٠

وقد وقفت الامبراطوريات الثلاث : النمسا وتركيا وروسيا ضد اتجـــاه التاريخ ، اذ كانت النزعات القومية والأهواء العنصرية تكتسح العالم قاطبة ، فنشاهدها فى اليابان وفى الهند وفى المستعمرات البريطانية المســـتقلة ، وأخيرا نراها تحول مظاهر الحياة الســـياسية فى البلقـــان ٠ وكانت المملكة الثنائية (امبراطورية النمسا والمجر) ، هذه الدولة الخليطة الأجنـــاس ، تقوم على قمع العنصرية وانكار وجودها فى بلادها انكارا تاما وأخفق نمو الاهتمام بالمسائل الاجتماعية والديمقراطية ، ونهوض حركة العمال الدولية ، ومنـــح حق الانتخاب العام سنة ١٩٠٧ ــ أخفقت هذه الأمور جميعا فى التلطيف من حدة الانقسامات العنصرية بين الأجناس المختلفة فى الامبراطورية ٠

وكانت النزعات القومية المطالبة بالاستقلال فى البلاد الأوربية التابعـــة للامبراطورية العثمانية لا تقل وطأة عنها فى الامبراطورية النمســـوية ، بل لعلها كانت أشد بالنظر الى عامل الاختلاف فى الدين بين الأغلبية العظمى من سكان هذه البلاد وبين العثمانيين ٠ وكانت أهم هذه النزعات : القوميـــــة السلافية فى البلقان (بلاد الجبل الأسود والصرب وبلغـاريا) التى كانت تظاهرها روسيا لوحدة العنصر فى الظاهر ولأطماع سياسية فى الباطن ٠ وقد تبلورت الروح القومية للشعوب السلافية التى كانت واقعة تحت نير الترك والألمان والمجريين فى حركة الجامعة السلافية ٠ بل لقد نشأت نزعة انفصال عن تركيا فى الولايات العربية تحولت بعد ذلك الى روح قومية برغم جامعة الدين بينها وبين دولة الباب العالى (١١) ٠

أما فى الامبراطورية الروسية المترامية الأطراف فكانت هنـالك عشرات الشعوب المتباينة فى العرق واللغة والدين والتى أدخلت غصبا فى اسار الحكم القيصرى كما سبق أن أوضحنا فى الفصل السابق وبقيت على هذا الوضــع حتى قامت الثورة سنة ١٩١٧ ٠

ويتبين مما تقدم أن الحرب العالمية قد نشبت نتيجة توافر عاملين أساسيين هما : الصراع الاستعمارى كما تناولناه آنفا ، والصراع القومى الذى أوجزناه٠ فلم يكن ثمة مناص من أن تدور سياسة التغيير التى جرت فى نهـــاية تلك الحرب حول تصفية هذين الصراعين وذلك من طريقين : أولهما اســـتئصال الأسباب التى أدت اليهما ، والثانى تشريع نظام بديل يكفل الوقاية من تلك

---

(١١) فيشر ، المرجع السابق ، ص ٤٤٣ ــ ٤٤٥ ٠

الأسباب فى المستقبل فيحول بذلك دون وقوع حرب عامة ثانية • وكان الاعتراف بحق تقرير المصير هو السبيل الى منع الصراع القومى ، كما كان الغــاء الدبلوماسية السرية واستبدال نظام علانية المعاهدات بها هو الحل لمشكلة الصراع الاستعمارى • ومن ثم تضمن مرسوم السلام الذى أصدره لينين هذين المبدأين كما تضمنهما تصريح ودرو ولسون الذى تناولنا بالبحث الدوافــع التي نجم عنها والظروف التى أحاطت به • ونتناول فيما يلى نقاطه الأربعة عشرة ، مركزين البحث على المبدأين المشار اليهما والترابط الوثيق بينهمــا وأثرهما فى نشأة الدبلوماسية البرلمانية •

المبحث الثالث

تصريح ويلسون سنة ١٩١٨

كانت الولايات المتحدة تمثل قلعة الثورة على الاستعمار ومنارة الديمقراطية فى أعين شعوب القارة الأوربية الأم ، بالنظر الى انتصار شعبها على الاستعمار البريطانى فى حرب الاستقلال (١٧٧٦ ـ ١٧٨٣) واقامتــه جمهورية تبشر بانجيل جديد للحرية والمساواة ، كما نص عليهما اعلان الحقــوق الأمريكى الذى صدر فى العام الأول من الثورة ، « فأرشد الأحرار فى العالم القــديم عن الطريق الكفيل بتحقيق غايتهم ألا وهو طريق الثورة » • وضربت الولايات المتحدة المثل لهذا العالم فى وقوفها الى جانب شعوب أمريكا اللاتينية ضــد المستعمرين الأوربيين القدامى • ولا شك أن الحلفاء الأوربيين بقيادة بريطانيا قد خاب أملهم حين تخلت الولايات المتحدة عنهم ، فلم تهب الى نجدتهم فى الحرب التى فرضتها عليهم امبراطوريات الوسط وعلى رأسها ألمانيــا عــلى الرغم من أن أمريكا قد أصبحت قوة عالمية منذ مطلع القرن • اذ أعلن ويلسون فى المرحلة الأولى من هذه الحرب تمسكه بنظرية تجنب الاحلاف التى كان الرئيس واشنطن أول من نادى بها (١٢) ، والتى كانت امتدادا لسياسة العزلة التى استنها مونرو (١٣) ، وذلك فى الخطاب الذى ألقاه ويلســـون فى ١٩

---

(١٢) جاء ذلك فى خطبة الوداع التى ألقاها واشنطن سنة ١٧٩٦ اذ قال : « سياستنا الحقيقية هى تجنب كل محالفة دائمة مع أى حكومة أجنبية أيا كان نوعها • واذا اقتضى الأمر مثل تلك المحالفة فيجب أن تكون قصيرة المدى ما أمكن لتحقيق هدف معين ، حتى اذا تحقق وجب أن تعود الولايات المتحدة الى سيرتها الأولى » •

(١٣) فى ٢ ديسمبر سنة ١٨٢٣ أذاع جيمس مونرو رئيس الولايات المتحدة بيانه المشهور الذى عرف فيما بعد باسم مبدأ مونرو ، والذى يقضى بأن كل تهديد يقع على استقلال دولة أمريكية أو على سلامة اقليمها من قبل دولة غير =

أغسطس سنة ١٩١٤ على أثر قيام الحرب فى أوربا مطالبا بالوقوف موقف الحياد وعدم الانحياز ، معللا ذلك بأن « شعب الولايات المتحدة مكون من عدة أمم ، وبالأخص من الأمم التى يحارب بعضها بعضا ، فبعضنا يريد أن تنتصر أمة، فى حين أن فريقا آخر يرجو أن تنتصر أمة غيرها ، وسيكون من السهل فى هذه الحال اثارة النفوس » (١٤) .

فلما تعرضت المصالح الحيوية الأمريكية للخطر تغير الموقف ، مما يمكن معه القول ان الحرب التى خاضتها الولايات المتحدة ضد ألمانيا كانت حربا وقائية . ولما كانت امبراطوريات الوسط دولا أوتوقراطية تستهدف من حربها الغزو والتوسع على حساب الشعوب ، فان انحياز الولايات المتحدة الى جانب الحلفاء كان دفاعا عن مصالحها ودفاعا عن النظم الديمقراطية فى نفس الوقت . وكان طبيعيا أن يعلن ويلسون أن هدفه من الحرب هو الدفاع عن الحرية والعدالة ، وأن تنظر اليه أوربا كزعيم للعالم الحر .

وبينما كانت بريطانيا وفرنسا تتطلعان الى مصادر القوة الهائلة التى تملكها الولايات المتحدة الامريكية لالحاق الهزيمة بألمانيا التى تنازعهما مستعمراتهما ومناطق نفوذهما ، كانت الشعوب الخاضعة للامبراطوريتين النمساوية والعثمانية تتطلع الى الرئيس الامريكى لتحريرها وضمان استقلالها القومى . وقد صادف حق تقرير المصير الذى طالبت به تلك الشعوب هوى فى نفس ولسون لاتفاقه مع اتجاهاته الانسانية ونزعته الليبرالية ، وللماضى القريب للولايات المتحدة فى مكافحة الاستعمار ، فبادر الى الاستجابة لهذا المطلب . وفضلا عن هذه الدوافع ، فقد كان ويلسون يرمى بما اعتزمه من اعلان ايمان الولايات المتحدة الأمريكية بمبدأ حق الشعوب فى تقرير مصيرها الى التعجيل بانهاء الحرب عن طريق كسب الرأى العام العالمى لصف الدول الحليفة ، وبث اليأس فى قلوب القادة العسكريين الألمان ، واثارة السخط عليهم من جانب

= أمريكية ، فان الولايات المتحدة تعده واقعا على مصالحها الحيوية . ومع مرور الزمن صارت الولايات المتحدة تعتبر دول أمريكا اللاتينية مناطق نفوذ خاضعة لها .

(١٤) د. بطرس بطرس غالى و د. محمود خيرى عيسى ، المدخل فى علم السياسة ، ط ٣ ، ١٩٦٦ ، ص ٦٦٠ .

وفى رأينا أن طبيعة تكوين الشعب الأمريكى كخليط من المهاجرين الأوربيين لم يكن هو العلة الحقيقية لعدم اعلان ويلسون الحرب ، والا لاستمر موقفه هذا ثابتا ، وانما المقصود بهذا التعليل اسكات الأصوات الداعية الى الحرب فى بعض قطاعات الرأى العام كما سبق أن أوضحنا .

الشعب الألماني بعد اقناعه بأن اغماد السيف واحلال المفاوضات محله والاقرار بحقوق الشعوب أجدى من المضي على طريق الويل والدمار · وقد كان ثمة سبب آخر خلف هذا الاعلان ، وان كان المؤرخون والباحثون الغربيون فى أوربا وأمريكا يغفلونه ، وهو الرغبة فى انتزاع قصب السبق الى تبنى القضية الأولى للشعوب من حكومة الثورة الروسية البلشفية التى كانت قد أصدرت فى ٢٦ أكتوبر سنة ١٩١٧ مرسوم السلام متضمنا النص على العمل طبقا لمبدأ حق تقرير المصير ، والغاء الدبلوماسية السرية ، ثم أصدرت فى ٢٧ أكتوبر تصريحا يؤكد العمل بهذا المبدأ · وما لبثت أن نشرت المعاهدات السرية فى الصحف السوفيتية مما أحدث صدى عالميا فى ذلك الحين ، اذ افتضح أمر الدول الكبرى أمام الرأى العام وكانت الحرب العامة لما تزل حامية الوطيس · وقد نشرت صحف واشنطن أول الأنباء الأولى عن هذا النشر بتاريخ ٢٥ نوفمبر سنة ١٩١٧ (١٥) ·

ومن ثم ، ألقى ودرو ويلسون أمام البرلمان الأمريكى فى ٨ يناير سنة ١٩١٨ خطابه المعروف باسم تصريح ويلسن ، وقد أعلن فيه الشروط أو المبادىء التى يراها ضرورية للصلح وارساء أساس للسلام فى المستقبل · وكانت تلك المبادىء انعكاسا لآمال الشعوب فى التخلص من الاستعباد والتبعية ، كما كانت فى الوقت ذاته تعبيرا عن المثل العليا التى يؤمن بها ويلسونوالتى لا تختلف معمصالح دولته ، اذ نادىفيها بضرورة انهاءالاستعمار، والقضاء على سيطرة الدول العظمى على الشعوب المستضعفة · وقد كانت أولى النقاط الأربعة عشرة التى تضمنها التصريح المطالبة بانهاء الدبلوماسية السرية وضرورة علانية المعاهدات · أما آخرها فهى الدعوة الى انشاء جمعية عامة من الأمم بقصد توفير الضمانات المتبادلة لاستقلالها الذاتى ، وسلامة أراضى الدول العظمى والدول الصغرى على السواء · وكانت تلك الدعوة ـ فى اعتقاد ويلسون ـ هى مفتاح عالم السلام المنشود · وسنعرض لها بافاضة فى الفصل التالى من زاوية الشكل الدبلوماسى الذى جد بانشائها ·

ونظرا للدور الأساسى الذى أداه تصريح ويلسون فى اعادة تنظيم العالم بعد الحرب العالمية الأولى ، وفى انشاء عصبة الأمم التى كانت وعاء لممارسة الدبلوماسية البرلمانية لأول مرة فى تاريخ التنظيم الدولى ، ومن ثم فى تشكيل الاتجاهات السياسية والدبلوماسية الجديدة ، فسوف نورد فيما يلى بيانا موجزا للمبادىء التى اشتمل عليها هذا التصريح (١٦) :

---

(١٥) جورج كينان ، روسيا تتخلى عن الحرب ، ترجمة عادل شفيق ، ١٩٦٦ ·

(١٦) Documents in the Political History, p.p. 347 — 349.
Colliard & Manin, Droit International et Histoire Diploma tique (Documents choisis), Tome Premier, Paris 1971, p.p. 31, 32.

١ ـ ابرام معاهدات علنية ، وعدم استخدام الدبلوماسية السرية في مفاوضات الدول في المستقبل .

٢ ـ اطلاق الحرية للملاحة خارج المياه الاقليمية في أزمنة السلم والحرب الا في حالة اقفال البحار تبعا لترتيب دولي .

٣ ـ ازالة جميع العوائق الاقتصادية ، بكل ما يتسع له الذرع .

٤ ـ تقديم ضمانات وافية لتخفيض تسلح الدول .

٥ ـ تسوية المطالب الاستعمارية تسوية عادلة والاهتمام بمصالح الشعوب ، وتقديرها حق قدرها عند النظر في اختيار الحكومات التي يعهد اليها الاشراف على المستعمرات .

٦ ـ على الألمان الجلاء عن جميع الأراضي الروسية ، ومنح روسيا فرصة كاملة لترقية شئونها . وعلى الدول أن تتعهد بتقديم مساعداتها لها .

٧ ـ يجب أن تعود للبلجيك سيادتها وحريتها كاملتين .

٨ ـ يجب الجلاء عن جميع الأراضي الفرنسية ، وعلى بروسيا أن تصلح ما أفسدته عام ١٨٧١ .

٩ ـ اعادة تخطيط الحدود بين ايطاليا والنمسا حسب قاعدة القومية .

١٠ ـ منح شعوب النمسا والمجر الحكم الذاتي ، واتاحتها فرصة للعمل على ترقية نفسها .

١١ ـ الجلاء عن أراضي رومانيا وصربيا والجبل الأسود ، واعطاء صربيا منفذا الى البحر ، وتسوية علاقات الدول البلقانية بعضها ببعض بمقتضى قاعدتي القومية والولاء .

١٢ ـ يجب أن يكفل لجميع القوميات غير التركية في الامبراطورية العثمانية المجال لاستكمال استقلالها الذاتي ، وأن يكون مضيق الدردنيل حرا على الدوام في وجه جميع السفن .

١٣ ـ يجب أن تكون بولندا دولة مستقلة ، مع منحها منفذا الى البحر .

١٤ ـ تكوين جمعية عامة من الأمم يرتبط أعضاؤها معا طبقا لعهود معينة ، بقصد توفير الضمانات المتبادلة لاستقلالها الذاتي ، وسلامة أراضي الدول العظمى والدول الصغرى على السواء .

ويتبين من استعراض هذه النقاط أن حق تقرير المصير كان المحـــــور الذى دارت حوله الكثرة الغالبة منها ٠ وقد عاد الرئيس ويلسون الى تأكيد هذا المبدأ فى خطابه الى الكونجرس بتاريخ ١١ فبراير سنة ١٩١٨ ، اذ جاء فى الشرط الثانى من شروط السلام التى نص عليها : « أنه لن تســـتخدم الشعوب والأقاليم كسلعة تتبادلها الدول العظمى وتخرج من سيادة الى أخرى كلعبة لها » ، وفى الشرط الثالث : « أنه يجب مراعاة مصالح السكان فى تحديد وتنظيم تخوم الدول ، وألا تتخذ وسيلة لتصفية المنازعات بين الدول والتوفيق بين المتنافسين » ، وفى الشرط الرابع : « أنه يجب تحقيق كافـــة الآمال القومية الى أبعد الحدود حتى لا تعود أسباب المنازعات والأفكار القديمة التى ترتب عليها اهدار السلام فى أوربا والعالم » ٠

الباب الثالث

الجذور الأولى للدبلوماسية المفتوحة
فى عصر التنظيم الدولى

الفصل الأول : عصبة الأمم فى نشأة دبلوماسية المنظمات الدولية

الفصل الثانى : أثر ظهور الدول الجديدة فى الدبلوماسية المفتوحة

الفصل الثالث : اجتماعات رؤساء الدول وأثرها فى نشأة الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة .

الفصل الأول

المبحث الأول

أصول فكرة التنظيم الدولى

أولا : نظريات الفلاسفة :

وجدت الحرب دائما وان تغير طابعها ومداها بتغير المراحل التاريخية ٠ ففى خلال عشرات القرون لم تنعم الانسانية بسلام حقيقى طويل الأمد نسبيا الا فى فترات لا تعدو بضعة قرون (١) ٠ ولما كانت الحرب بما تسببه من دمار وويلات نقيضا للحياة والتقدم ، فقد وجدت معها الرغبة فى السلام ٠ ومن ثم يمكن القول ان محور التاريخ منذ بدء الخليقة يدور حول قضية الحرب والسلام والصراع بينهما ٠ فالى جانب دعاة الغزو والسيطرة كان هنـــالك المفكرون ورجال الدين والساسة المبشرون بالسلام ٠ وقد حفلت فروع المعرفة المختلفة من فلسفة وأخلاق ولاهوت وتاريخ وقانون وسياسة بعديد من المذاهب والآراء المفسرة لظاهرة الحرب والداعية الى تقنينها بقصد الحد من آثارها أو المناداة بنبذها واقامة عالم يصان فيه الأمن ويسود السلام ٠

ولقد بدأ البحث عن وسيلة تكفل السلام وتخلص البشرية من أهوال الحرب عن طريق الغيبيات والأساطير ، وذلك بالتوسل الى القوى الخارقة الخفية التى تمثل سلطان الآلهة لمنع الحروب ٠ وأعقب ذلك طريق التأمل الفكرى الطوبائى « المثالى » ٠ فحين رأى الفيلسوف الاغريقى القديم أفلاطون أن « الحرب هى الحالة الطبيعية أو القاعدة التى تحكم العلاقات بين الجماعات السـياسية بعضها وبعض » ، أراد أن يطرح تصوره عن العالم كما ينبغى أن يكون فأنشأ « جمهوريته » ٠

---

(١) فمن الحروب القديمة التى كانت تتخذ شكل الاغارات التى تشنها قبائل المناطق الباردة فى الشمال على سكان حوض البحر الأبيض المتوسـط للاستيلاء على خيراته والتمتع بمناخه المعتـــدل ، الى صراع الامبراطوريات القديمة فى مصر وبابل وأشور وفينيقيا وفارس والمدن اليونانيـــة وروما وقرطاجة ٠ ومن الحروب الدينية التى شنها الأباطرة والملوك والحكام الوثنيون ضد اصحاب الرسالات السماوية ، الى الحروب التى أضرمت باسم الدفـاع عن مذهب ضد آخر ٠ ومن الحروب الاستعمارية الى حروب التحـــرير فى العصور الحديثة ٠

وجاء الفيلسوف العربى أبو نصر الفارابى فى منتصف القرن العاشر الميلادى بكتابه « آراء المدينة الفاضلة » ، فكان كتابه هذا البذرة الأولى فى الحقل التشريعى للمنظمات الدولية ، اذ دعا فيه الى اقامة اتحاد يربط بين مختلف دول العالم فى ظل ما أطلق عليه اسم « المعمورة الفاضلة » ٠ وينبعث هذا الاتحاد من حاجة الشعوب بعضها الى بعض ، ويرأسه شخص واحد ، فان لم يتوافر هذا الفرد فلتكن الرئاسة جماعية (٢) ٠

ومنذ أوائل القرن الرابع عشر – ولا سيما فى عصر النهضة – ظهرت فى كتابات للفلاسفة والفقهاء ورجال الكنيسة فى أوربا الدعوة الى زيادة التعاون من أجل تنظيم المصالح المشتركة للجماعة الدولية وانشاء اتحادات لهذا الغرض ٠ ووضعوا فى سبيل تحقيق ذلك عددا من المشروعات يغلب على معظمها روح المثالية ويصعب تحقيقها فى ظل الصراعات التى كانت تسود أوربا فى ذلك الحين (٣) ففى عام ١٣٠٥ نادى « مارسيلوس دى بادوا » Marsilius of Padua فى كتابه « الدفاع عن السلام » Defensor Pacis (٤) بمنع الحروب ما أمكن وتحقيق ما تصبو اليه

---

(٢) كتاب « آراء أهل المدينة الفاضلة » تأليف أبى نصر محمد بن محمد بن طرخان بن أوزلغ الفارابى التركى ، تقديم وتعليق د ٠ البير نصرى نادر أستاذ الفلسفة فى الجامعة اللبنانية ، بيروت ، ط ٢ ، ١٩٦٨ ، ص ١٥ – ٣٦ ٠

وتوجز فكرة الحكومة العالمية عند الفارابى فى قوله : « ولهذا كثرت أشخاص الانسان ، فحصلوا (وجدوا) فى المعمورة من الأرض ، فحدثت منها الاجتماعات (المجتمعات) الانسانية ٠ فمنها الكاملة ، ومنها غير الكاملة ٠ والكاملة ثلاث : عظمى ووسطى وصغرى ٠ **والعظمى اجتماعات الجماعات كلها فى المعمورة** (المجتمع العالمى الذى ترأسه حكومة واحدة) ٠ والوسطى اجتماع أمة فى جزء من المعمورة ٠ والصغرى اجتماع أهل مدينة فى جزء من مسكن أمة ٠ وغير الكاملة اجتماع أهل القرية ، واجتماع أهل المحلة ٠٠٠ والمحلة والقرية هما جميعا لأهل المدينة ٠ الا أن القرية للمدينة على أنها خادمة للمدينة ، والمحلة للمدينة على أنها جزؤها ٠٠

ويحدد الفارابى المقصود بنعت المدينة بأنها فاضلة أى أنه يحدد الهدف من المجتمع بقوله : « فالمدينة التى يقصد بالاجتماع فيها **التعاون على الأشياء التى تنال بها السعادة فى الحقيقة** هى المدينة الفاضلة ٠ والاجتماع الذى به يتعاون على نيل السعادة هو الاجتماع الفاضل ٠ والأمة التى يتعاون فيها كلها على ما تنال به السعادة هى الأمة الفاضلة ٠ وكذلك المعمورة الفاضلة انما تكون اذا كانت الأمم التى فيها تتعاون على بلوغ السعادة » ٠

(٣) د ٠ مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٥٥ ٠

(٤) Spufford, Peter, Problems and Perspectives in History, p.p. 126, 127.

البشرية المسيحية من السير نحو السعادة الأبدية · واقترح فى هذا السبيل تكوين عصبة أمم من الدول الأوربية ، وأن تتولى لجنة من المحكمين التوفيق بين الأطراف المتنازعة ، وأن يكون البابا هو المرجع الحاسم والأخير فى النزاع· وأشار باستخدام سلاح المقاطعة الاقتصادية لاجبار من يخالف قرار التحكيم ·

وجاء من بعده الفيلسوف الشاعر الايطالى دانتى اليجيرى Dante Alighieri فاقترح فى كتابه : « المماكة » De Monerchia الذى وضعه عام ١٣١٠ اقامة حكومة عالمية تخضع لأحكامها كافة الدول ، وتوفق بين مصالحها المتضاربة ، وتحول دون نشوب المنازعات بينها ، وتقرر حقيقة السلام والحرب بمقتضى ما تصدره من أحكام · ولا يعنى اقامة مثل هذه الحكومة أن تذوب الشخصية الدولية لمكوناتها ، وانما تحتفظ كل دولة بشخصيتها فى نطاق تلك الحكومة العالمية · وينحو دانتى فى مؤلفه هذا نحو مارسيلوس ــ وهو معاصر له ــ فى استناده الى فكرة السلام المسيحى لمنع الحروب بين الدول ، شأنهما فى ذلك شأن مفكرى العصور الوسطى فى أوربا اذ كانوا جميعا متأثرين بهذا الفكر الدينى ·

وفى كتاب ايرازموس Erasmus المسمى Laus Stultitae والذى ظهر عام ١٥١٠ ثم أعيد طبعه حديثا بعنوان « شكوى السلام The Complaint of Peace شكك هذا الفيلسوف الهولندى فى عدالة الحرب ووصفها بأنها انتحار جماعى ، وأنكر أن يكون للحاكم حق اطلاقها كما يشاء ، ونادى بالعمل على تجنبها مهما كان دافعها ، وهاجم أعمال الفتح والغزو وكافة أساليب العدوان ، وقادة الحروب ، ورجال الكنيسة الذين يباركون الحرب ، ولم يعترف بأن الديانة المسيحية السمحة ترضى عن الحرب أو تبررها · ودعا ايرازموس الى اقامة اتحاد من دول أوربا يمثل عصبة أمم يتساوى أعضاؤها فى القوة حتى لا يتاح لاحداها أن تسيطر على الأخرى · ومن هذه الفكرة نبتت نظرية التوازن الدولى التى ظهرت فيما بعد فى معاهدة وستفاليا عام ١٦٤٨ ومعاهدة أوترخت عام ١٧١٣ ·

وعلى عكس هؤلاء ، نادى أميريك كروشيه Emeric Crucé فى كتابه « السينود الجديد » Le Nouveau Cynée الذى نشره عام ١٦٢٣ بتنظيم دولى مفتوح لا يتقيد بدين خاص ، وذلك من طريق تشكيل مجلس للسفراء الذين يمثلون البابا والأتراك والأباطرة والملوك والجمهوريات المستقلة ، يعمل على المحافظة على الأوضاع القائمة ويفصل فى المشاكل الدولية التى تقع بين الدول الأعضاء ويفرض قراراته على الجميع · وقد ذهب الى حد المناداة بفرض العقوبات على كل دولة ترضخ لهذه القرارات ·

وفى القرن السابع عشر أيضا تقدم السياسى الفرنسى سولى Sulley بمشروع سنة ١٦٠٣ لتنظيم السلام بين الممالك أطلق عليه المشروع الكبير

Grand Design ، وهو يرمى الى انشاء اتحاد يجمع الأمم المسيحية ويرأسه الامبراطور الرومانى الجرمانى Romano — Germanic Emperor

ويعاون الامبراطور مجلس دائم مكون من ٦٤ عضـوا يناقشون ويبحثـون ويصدرون قراراتهم فى الشئون ذات المصلحة المشتركة ، ويدافعـون عن السلام ، ويوطدون اركانه بالعمل على فض المنازعات بين مختلف الشـعوب بالحسنى ·

ثم تطورت فكرة التجمع الدولى فى القرن الثامن عشر فبدأ الفقهاء يضعون مشروعات محددة للتنظيم الدولى ، منها على سـبيل المثـال اقتراح القس الانجليزى ويليام بين William Penn فى كتابه « رسالة لايجاد السلام فى أوربا والعالم » فكرة خلق عصبة للأمم ، تقوم بتسوية المنازعات الدوليـة عن طريق محكمة دولية للتحكيم · ودعوة الفيلسوف الاجتمـاعى الفرنسى القس سان بيير Saint-Pierre فى كتابه « مشروع للسـلام الدائم » — الذى نشر فى عام ١٧٢٩ — الى قيام محكمة دوليـة للتحكيم ، والى نبـذ الحروب ، وقيام عصبة أمم للدول المسيحية ، يربطها حلف دائم للسـلام المشترك ، وشاركه فى هـذه الدعوة الفيلسوف ليبنتز Leibnitz · وظهر فى نهاية القرن الثامن عشر مشروع جديد بعنوان « نحو سلام دائم » للفيلسوف الألمانى ايمانويل Imanoil ولم تكد تمضى على ظهور هذا المشروع بضع سنوات حتى ظهر مشروع آخر للكاتب الفيلسوف الانجليزى جريمى بنتام Geremy Bentham يتضمن الدعوة نفسها

ومن هذه المشروعات أيضا ، مشروع المحكمة الاوربية الذى نشره برينيه Brunet فى عام ١٧٨١ ، وبرنامج الوحدة الأوربية الكاملة الذى وضعه هنرى دى سان سيمون Henri de Saint-Simon فى عـام ١٨١٤ لتحقيق اتحاد بين دول أوربا تحتفظ فى داخله كل دولة باستقلالها · كمـا كانت هناك مشروعات أخرى لجان جاك روسو وكانت وغيرهما (٥) ·

وهكذا تمثلت أحلام الانسان فى الأمن والسلام واتقاء شبح الحـرب فى آراء هؤلاء الفلاسفة والكتاب والساسة ومحاولاتهم الفكرية لصـياغة عالم يسوده السلام · وقد وجدوا أن حل مشكلة الحرب يكمن فى اقامة أشـكال من التنظيمات الدولية · وعلى الرغم من اختلاف نظراتهم الى طبيعة هـذه التنظيمات وأسسها ، فان الجوهر المشترك بينها هو تمثيلها للضمير البشرى والرغبة فى تجميع الجهود لتفادى الحرب ·

---

(٥) ظهرت فى هذه الفترة نماذج عملية للتنظيم الدولى تمثلت فى صـورة مؤتمرات دولية ولجان دولية ، واتحادات دولية ادارية (د· مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٥٦) ·

ثانيا : مشروعات الامبراطوريات والدول العظمى :

ان هذه النظريات التى وضعها المفكرون لاقامه تنظيم دولى أو حكومة عالمية تكفل الأمن والسلام للبشرية لم يكن من الميسور تنفيذها بالنظر الى أنها أفكار فلسفية مثالية سابقة لعصرها ، وبعيدة عن واقع الصراعات بين الأمم فى سبيل الاستئثار بأسباب القوة والسلطان ، والى أن الشعوب التى يعنيها هذا التنفيذ لما يحققه من مصالحها لم يكن لها وزن فى العصور القديمة ، ومن ثم لم تملك الارادة أو القوة الكفيلة بتحقيق هذا الهدف • بل انها لم تكن تملك حتى الحق فى ابداء رغبتها فى السلام لحكامها المسيطرين • على أن هذه الرغبة ذاتها لم تنضج وتتخذ صيغة الاجماع البشرى الا بعد ظهور الرأى العام العالمى فى العصر الحاضر •

ومع ذلك فان الدعوة قديما من أجل السلام لم تذهب هباء ، فقد تحققت من حيث الشكل وان لم تتحقق من حيث الروح فى مشروعات الامبراطوريات التى قامت فى العصور القديمة وفى القرون الوسطى ثم فى مشروعات الدول الكبرى فى العصور الحديثة • ومن المفهوم بداهة أن الجهود التى بذلت لاقامة تنظيم دولى تعنى تأييد سلطان القانون الدولى واقرار نهج من السلام العالمى الذى تنشده الأمم فى ظل هذا القانون • ومن المفهوم أيضا أن المحاولات التى جرت قديما فى هذا السبيل كانت مقترنة بسلطة روحية تستند الى الأساطير فى عصر الوثنية وبسلطة دينية فى عصر الرسالات السماوية • ولقد ظل الأمر كذلك حتى سادت النزعة العقلانية فى العصر الحديث وان استمرت بعض أنظمة الحكم المطلق فى اضفاء الطابع الدينى على تلك المحاولات لمقاومة اتجاهات الشعوب فى المطالبة بالحرية وحق تقرير المصير •

١ ـ السلام الرومانى :

كانت أول خطوة على طريق انشاء منظمة أو حكومة عالمية تلك التى تمثلت فيما سمى « السلام الرومانى » Pax Roman فى عصر روما القديمة • فقد امتد سلطان الرومان حتى شمل معظم أرجاء العالم المتمدن المعروف فى ذلك الوقت فدانت له جميع شعوب البحر الأبيض المتوسط بالفتح أو الولاء • وعملت حكومة روما على تنظيم البلاد الخاضعة لنفوذها فى نطاق دولة موحدة تطبق فيها نظم الحكم والتشريعات التى استنتها • وقد ترتب على قيام هذه الوحدة القوية أن انهار مبدأ المساواة فى علاقات روما بغيرها من الشعوب والدول التى أدخلت فى نطاق الامبراطورية ، وهو المبدأ الذى كان يحكم العلاقات بين مختلف جمهوريات (مدن) اليونان القديمة • غير أن العلاقات الدولية ظلت قائمة ، على نسقها المعروف فى ذلك الوقت الغابر ، بين هذه

الامبراطورية وبين الشعوب المتبربرة ونصف المتمدنة التى لم تخضع لهـــا والدول المستقلة القائمة خارج حدودها كدولة فارس · ولكن تلك العلاقات كانت قليلة نظرا لبعد المسافة وصعوبة المواصلات ·

ويرى الفقهاء الغربيون أنه على الرغم من أن النظام الرومانى لم يحقق سلاما عالميا شاملا نظرا لما كان يكتنفه فى الداخل من اضطرابات وانقسامات وفى الخارج من حروب بين آن وآخر ، فقد أدى الى منع الحروب الكبيرة البشعة بضعة قرون ، وكان فى جملته خطوة حقيقية نحو السلام · ويناقض أستاذنا الدكتور حامد سلطان الأساس الذى بنى عليه هذا الرأى وهو التسليم بأن النظام الرومانى يعد من قبيل التنظيم الدولى ، اذ « يبدو ظاهرا من نظام الامبراطورية الرومانية أن المجال لم يكن متسعا لقيام « قانون دولى » بالمعنى المفهوم ، كما أنه لم يكن ليتسع لقيام نظرية « السيادة » كما هى معلومة لنا الآن · فالمبدأ الذى ساد هذا النظام هو مبدأ خضوع الشعوب لروما ، لا مبدأ « التنظيم العالمى » كما يدعى البعض · وهو يقـــوم على السيطرة المـــادية الخالصة » (٦) ·

وقد استمرت الامبراطورية الرومانية تفرض نظامها هذا الى أن انشقت ، بعد قيام المسيحية بعدة قرون ، الى دولتين : الدولة الرومانية الغربية وقد اتخـــــذت روما عاصمة لها ، والدولة الرومانية الشرقية وعاصمتها بيزنطة « القسطنطينية » · وكانت بوادر انحلال الامبراطورية ، وبالتالى النظام الذى فرضته ، قد بدأت منذ عصر المذابح الدينية والحروب الطائفية والغزوات الخارجية · وقد انتقل مركز الحكم الى القسطنطينية فى سنة ٣٣٠ ميلادية ، واستمر الحكم قائما فيها حتى سنة ٨٠٠ · وساد الغرب فى خلال هـــذه القرون الخمسة عصر من ظلمات التاريخ لم ينفسح فيه المجال لأى تنظيم دولى بين مختلف الشعوب ، أو لقيام أية نظريات أو أفكار لها فائدة تتعلق بظهور مبدأ سيادة الدولة أو بتحديد معناه أو مدلوله (٧) ·

٢ ـ السلام المسيحى :

اجتاحت القبائل الجرمانية الامبراطورية الرومانية الغربية « المقدسـة » التى أسسها شارلمان فى سنة ٨٠٠ ، فقامت زعامة دينية مقدسة فى رومـــا مقام سلطة القيصر الزمنية · وتركزت السلطة الروحية فى شخص البابا · وسرعان ما دانت له الشعوب المجاورة فى الشمال والغرب والجنوب · ثم امتد سلطانه الى الشرق حيث كسب الزعامة الدينية على أوربا الكاثوليكيـة

---

(٦) أحكام القانون الدولى فى الشريعة الاسلامية ، ص ١٠١ ، ١٠٢ ·
(٧) د· حامد سلطان ، المرجع السابق ، ص ١٠٤ ·

كلها بعد ضعف بيزنطة ثم زوالها • وشرع رجال الدين يؤكدون سلطان البابا الزمنى أيضا ، فكانوا يفرضون الضرائب ويقررون العقوبات ويصـــادرون النشاط الفكرى • وخضع للبابا الأباطرة والملوك والأمراء فى أوربا •

وفى ظل هذا النظام الذى ساد القرون الوسطى وعهود الاقطاع فى أوربا ؛ ظهرت ـ وفقا لما يذهب اليه الباحثون الغربيون ـ فكرة جديدة للسلام العالمى فى صورة دينية وهو ما يطلقون عليه « السلام المســـيحى أو الكنائسى Pax Ecclesiastica ويعنون به السلام الذى تنشره الكنيسة الكاثوليكية على العالم المسيحى وتحاول وفق نظرياتها الدينية وأطماعها فى الســـيادة العالمية أن تفرضه على رعاياها • وبمقتضاه أصبح لزاما على الملوك بالتعاون مع البابوات أن يمنعوا الحروب الموضعية والعامة • كما أصبح فرضا عـــلى الامبراطور بصفته الحاكم الزمنى على العالم المسيحى باعتراف الكنيسة أن ينسج على نفس المنوال ، فيجعل نشر السلام بين الولايات المسيحية هـدفه الأول • ولقد انهار هذا النظام القائم على فكرة انشاء امبراطورية عالمية واحدة بانهيار سلطة الكنيسة والامبراطورية بعد تنازعهمــــا ومطلع عصر الدولة الحديثة فى أوربا (٨) •

٣ ـ السلام الاسلامى

جاءت الشريعة الاسلامية بنظام دستورى كامل يختلف اختلافا كليا عن نظم الحكم الأخرى التى كانت سائدة فى العالم وقتذاك •• فالاسلام عقيـدة وعبادة وحكم • وهو دين ودولة معا • وقد شرع للناس كافة • ولذلك فانه ، فى مجال الأحكام التنظيمية للعلاقات الدولية ، تتميـز الشريعة الاســلامية عن القانون الدولى من حيث الموضوع بالعمومية والشمول • فهى تهـــدف لا شك لايجاد تنظيم يشمل المعمورة وشعوبها على أساس أخلاقى لما يزل منطبعا بالسمو والامتياز الى وقتنا المعاصر ، مما لم يتسن لأحكام القانون الدولى الرقى اليه حتى الآن (٩) •

---

(٨) د• أحمد سويلم العمرى ، أصول العلاقات السياسية الدوليـــــة ، ص ١٣٢ ـ ١٣٧ •

(٩) د• حامد سلطان ، أحكام القانون الدولى فى الشريعة الاســـلامية ، ص ١٦ ـ ١٨ • ويضيف فقيهنا الدولى الى ذلك قوله : « ان مهمة الشريعة الاسلامية هى فى الدرجة الأولى مهمة حضارية وتنظيمية آمرة وشاملة ، فى حين أن مهمة القانون الدولى مهمة تنظيمية قائمة على الاتفاق ، ولا يتعدى أثرها نطاق المتفقين ••• ومما يجب التنويه به أن الأحكام الاسلامية لم تكن غايتها اطلاقا أن تنظم مجتمعا مغلقا ، بل ان أحكام الاسلام تهدف أصلا الى تنظيم =

وهكذا « استقر فى أذهان العرب ـ بناء على هذه العمومية وذلك الشمول ـ أن الحركة الاسلامية ليست حركة ضيقة ، وأحسوا أن هذه النقلة التى كانوا يجوزونها أبعـــد مدى من أن تحـد بجزيرتهم • وفى ألق السعادة أو نعيم الشهادة كانت تلتحم قوة العرب الداخلية المتوثبة وتنطلق عبر الحدود فى قوة وايمان لبناء عالم جديد » (١٠) •

والاجماع منعقد بين علماء المسلمين على تقسيم المعمورة الى ثلاثة أقسام : دار اسلام ، وهى تشمل الشعوب والأقاليم التى تطبق فيها الأحكام الاسلامية، ويكون أكثرها من المسلمين ، ويقيم فيها الذميون اقامة دائمة أو طويلة على أن يكون لهم ما للمسلمين وعليهم ما عليهم ، وكذلك المستأمنون وهم أفراد من الطوائف التى تقيم فى البلاد الاسلامية غير منضوية تحت لوائها ، وهـؤلاء لهم عهد وقتى ، ودماؤهم وأموالهم حرام اذا أوفوا بما أخذ عليهم من مواثيق ، وهم الطوائف التى يطلق عليها الآن اصطلاح الأجانب (١١) •

والقسم الثانى دار معاهدة ، وهى بلاد غير المسلمين الذين ارتبطوا مع المسلمين ، وتسمى أيضا دار موادعة أو دار عهد وتقوم العلاقة بينها وبين دار الاسلام على التعاون السلمى • والقسم الثالث دار حـــرب ، وهى بلاد غير المسلمين الذين لم يرتبطوا بمعاهدة مع المسلمين ، ولكن الاسلام يخولهم حقوق المحاربين رغم أنهم أعداء •

واذا نظرنا الى الدولة الاسلامية « دار الاسلام » ـ فى نطـاق العـــلاقات الخارجية والتنظيم الدولى ـ وجدنا انها « تعتمد فى تكوينها على الوحدة الدينية وأن جميع من شملتهم هذه الوحدة هم أمة واحدة وان اختلفوا فى اللغـــة أو الجنس أو الحكومات أو سائر المميزات القومية • ففى داخل « دار السلام » لا توجد حدود اقليمية أو سياسية تفصل بين الشعوب التى تدين بالاسلام ، أو تفصل بين المساحات الاقليمية التى تحيى عليها هذه الشعوب • ذلك لأن ولاية الاسلام واحدة ، وهى تشمل الشعوب والأقاليم التى تنبسط عليها هـــذه

= العلاقات فى مجتمع مفتوح الأبواب يشمل شعوب المعمورة كلها بغير ما تميز بسبب الدين أو اللغة أو اللون • يضاف الى ذلك انها تهدف الى ايجـــاد تنظيم للجماعة الانسانية كلها على أساس العدل والشـــورى والمســـاواة والسلام » •

(١٠) شكرى فيصل ، حركة الفتح الاسلامى فى القرن الأول ، القـاهرة ١٩٥٢ ، ص ١ ـ ٦ •

(١١) المستأمن هو الحربى الذى يقيم فى دار الاسلام اقامة مؤقتة بمقتضى الامان الذى يستطيع أن يبذله له كل مسلم • ومركزه القانونى هو مركـــز الذمى فيما عدا أنه لا يدفع الجزية • فان طالت مدة اقامته تحول الى ذمى •

الولاية • وكذلك الأمر فيما يتعلق بالجنسية ، فهى جنسية واحــــدة لأن الاسلام دين وجنسية معا • ومعاملة الذميين والمستأمنين معاملة واحــــدة فى جميع الأمصار التى تشملها دار الاسلام • ورئيس الدولة واحد فى دار الاسلام وان تعدد نوابه فى مختلف الأمصار • وقد تتعدد قيادات الجيوش ، ولكنها جميعا تشكل جيشا واحدا هو جيش دار الاسلام أو الدولة الاسلامية• ولا شك أن هذا النظام لم يكن مألوفا لدى الجماعات الانسانية التى كانت قائمة وقت ظهور الاسلام ، وهو أول نظام ظهر فى العالم كما هو معروف الآن بالدولة الاتحادية » (١٢) •

وأساس العلاقة بين الدولة الاسلامية « دار الاسلام » وغيرها من الدول التى اصطلح على تسميتها « بدار الحرب » يقوم على السلم • فالباعث عـــلى الحرب فى الاسلام ليس هو فرض الاسلام دينا على المخالفين ، ولا فرض نظامه الاجتماعي ، بل هو دفع الاعتداء • فالأصل فى العلاقة هو السلم حتى يقع عدوان • فان كان العدوان فان الجهاد يكون أمرا لا بد منه ، ردا للشر بمثله ، ولتحمى الفضيلة نفسها من الرذيلة (١٣) •

ويرى الاستاذ الدكتور حامد سلطان (١٤) أن « فكرة التنظيم الدولى فى الاسلام فكرة ابتدعها العلماء المجتهدون ، وهى فكرة فلسفية رائعة من حيث السمو الاخلاقى لها ، ومن حيث النتائج العملية التى كان يتوقع أن تترتب على تنفيذها • فالغاية السامية التى كان الاســــلام يرمى الى تحقيقها هى السلم • وهذا مبدأ انسانى وأخلاقى • وهذه الغاية كان لا يمكن تحقيقها — فى رأيهم — الا عن طريق واحد ، وهو : أن تسود المعمورة كلها أحكام الاسلام • واذا ماترجمنا ذلك الى اللغة القانونية المعاصرة لقلنا ان السلام لايمكن أن يتحقق فى أرجاء المعمورة الا اذا سادتها الحكومة الاسلامية التى تســـوس العالم على الأسس الاخلاقية التى أجملنا بيانها فيما سبق • ولعله من المفيـــد أن نشير فى هذا المقام الى أن الثقات من العلماء ذوى الحكمـــة والبصــــيرة يطالبون الآن بانشاء « الحكومة العالمية » بوصفها الحل الوحيد الذى ينقذ العالم من الحرب العالمية ومن الرعب النووى » •

---

(١٢) د• حامد سلطان ، المرجع السابق ، ص١١١ •

(١٣) فضيلة الشيخ محمد أبو زهرة ، نظرية الحرب فى الاسلام ، ١٩٦١، ص ١٧ ، ٢٨ ، ٣٢ •

واللواء الركن محمود شيت خطاب ود• عبد الحليم محمود والشيخ محمد أبو زهرة ، ارداة القتال ، ١٩٦٩ ، ص ١٢ ، ٦٨ •

ود• أحمد فؤاد الأهوانى ، القيم الروحيــــة فى الاســــلام ، ١٩٦٢ ، ص ١٥٢ ١٥٧ •

(١٤) المرجع السابق ، ص ١١٦ •

٤ – تنظيم أوربا فى العصور الحديثة :

أعيد تنظيم العلاقات الدولية فى أوربا بمقتضى معاهدات وستفاليا سنة ١٦٤٨ ، فاستبدل بنظام الامبراطورية الواحدة نظام اتحاد الدول الجرمانية بعد شطر أوربا الوسطى الى دول كاثوليكية وأخرى بروتستانتية على أساس من توازن القوى الكفيل بمنع الحروب واقرار السلم كما سبق أن أوضحنا . وأعقب ذلك عصر الدول الكبرى ومحاولاتها انشاء وحدة أوربية من طريق اقامة تنظيم دولى . فقد كان لنابليون مشروع لاعادة تنظيم أوربا كمجموعة متضامنة من الأمم المتحضرة ، ولكنها مجموعة خاضعة لكلمة فرنسا . وكان وليم بت (٥) يفكر فى أثناء الحروب النابليونية فى دعوة مؤتمر ، بعد وضع الحرب أوزارها وكسب النصر ، لصوغ نظام تعاهدى لدول أوربا يصون السلم فى ربوعها .

وكان نظام المؤتمرات الدولية السياسية فى القرن التاسع عشر – كما تقدم – هو الوعاء الذى تبلورت فيه فكرة انشاء تنظيم دولى يستند الى قوة وتضامن الدول العظمى التى أقامت من نفسها وصية على المجتمع الدولى ومسئولة عن الاشراف على أمنه وسلامه . وقد مضى بنا أن مؤتمر فيينا المنعقد سنة ١٨١٥ قد أعاد تنظيم أوربا بعد الاضطراب الذى خلفته حروب نابليون وعهد الى الأسر المالكة مهمة توطن الأمن والسلم فى انحائها على أساس ميزان القوى الذى وضعه ورأى أنه الحل الأمثل لمشكلة الحرب . وكان الأساس الذى بنيت عليه هذه الفكرة أن نظام الدولة العالمية المرتكز على السلطة المركزيه أو الوحدة المسيطرة قد زال بعد أن تعددت الوحدات السياسية المسيطرة التى اتخذت صورة دول مستقلة ذات سيادة . وبذلك توزعت القوة على مجموع هذه الدول بنسب متفاوته ، ولم تعد كما كانت من قبل احتكارا لسلطة بعينها تفرض بها سيطرتها على العالم . ولما كانت كل دولة حريصة على استقلالها متشبثه بسيادتها ، فلا بد من نظام معين يضمن لهذا الاستقلال البقاء ولتلك السيادة الدوام ويحول بقدر الامكان دون أن تحتكر القوة لتحطيمها . ذلك النظام أو المنهج هو « توازن القوى » الذى أخذ به مؤتمر فيينا والذى عرفته أوربا من قبل فى المجالين السياسى والدبلوماسى مع قيام الدولة القومية وان كان قد طبق منذ عصر الدبلوماسية القديمة ، على التفصيل الذى ذكرناه فى الباب الأول .

ولما كانت دبلوماسية التوازن الدولى تقتضى انشاء جهاز للاشراف على

---

(١٥) رأس وزارة انجلترا منذ ١٧٨٣ الى ١٨٠١ ومنذ ١٨٠٤ الى ١٨٠٦ ، وكان الرأس المفكر للتحالف الدولى الثالث (أغسطس سنة ١٨٠٤) بين انجلترا والنمسا وروسيا والسويد ونابلى ضد فرنسا وأسبانيا .

تنفيذها وضمان تحقيقها الهدف المقصود منها وهو حفظ السلام عن طريق المساهمة فى العمل على اقرار حسن التفاهم الدولى ، فقد نصت المعاهدات التى عقدت على أساس التوازن الدولى على بنود فى شأن هذا الجهاز • وكان طبيعيا أن يتمثل ذلك فى نوع أو آخر من التنظيمات التى ترمى الى حظر استخدام القوة فى حل المشكلات السياسية • واتخذت هذه التنظيمات صورتين هما التحالف المقدس والتضامن الأوربى ، أفرغ فيهما الفكر السياسى لمؤتمر فيينا•

(أ) نظام التحالف المقدس :

بعد انهيار امبراطورية نابليون وعقد معاهدة باريس ثم مؤتمر فيينا سنة ١٨١٤ ، كانت أولى المهام التى شغلت بها القوى الدولية الكبرى فى أوربا هى اقامة سلم عام دائم • ورأت هذه القوى أنه لا سبيل الى هـذا السـلم الا بضمان استقرار أنظمة الحكم الاستبدادية عن طريق تحالف يحول دون قيام أية حركة ثورية • فعقد الحلف الثلاثى الذى أطلق عليه التحالف المقـدس La Sainte-Alliance (١٦) • وكان فى حسبان مؤسسيه أنهم بمذهبهم هذا يقيمون نظاما أفضل للعلاقات الدولية وأساسا لبناء مجتمع أوربى متفاهم متحد ، ومن ثم يمثل هذا التحالف وحدة أوربا الكبرى •

غير أنه يلاحظ ، من دراسة نصوص الوثيقة التى تضمنت هذا التحالف أنه أشبه برؤيا روحية للاتحاد المسيحى أو محاولة لرسم معالم خطة مبهمة لعصبة عامة تتألف من الموقعين على معاهدة فيينا (١٧) ، اذ صيغت الوثيقة بعبارات دينية يكتنفها الغموض ، ونص فيها على الحفاظ على مبادىء الأخلاق المسيحية فى ميدان السياسة (١٨) مما يجعل أفكارها غير صالحة للتطبيق لجافاتها للواقع (١٩) •

---

(١٦) سبق أن ذكرنا فى الفصل الثانى من الباب الأول أن هذا التحالف أنشىء فى ١٦ سبتمبر ١٨١٥ ، وكان يتألف من الدول الأوتوقراطية الكبرى الثلاث : روسيا وبروسيا والنمسا ، وأن الدعوة اليه صدرت من اسكندر القيصر الروسى ، وقد رفضت بريطانيا الانضمام اليه فى البداية •

(١٧ فيشر ، المرجع السابق ، ص ١٢٠ •

(١٨) من ذلك نص الوثيقة على أن الأمراء الثلاثة المتعاقدين سـيظلون مرتبطين برباط الأخوة الحقة الذى لا انفصام له ، وذلك وفقا لما تنادى به الكتب المقدسة من أن يتعامل الناس جميعا على أنهم اخوة ، وأنهم بهذا الوصف سيتبادلون المساعدة ويعملون فى كل مناسبة • وهم اذ يرى كل واحد منهم فى نفسه أب أسرة بالنسبة لرعاياه يعلنون أنهم سيقودونهم بهذا الوصف •• الى نحو ذلك من العبارات الدينية الغامضة •

(١٩) د• محمد طه بدوى ود• محمد طلعت الغنيمى ، المرجع السابق ، ص ٣٠٠ ، ٣٠١ ، ٣٠٣ •

ب ـ نظام التضامن الأوربى :

انضمت بريطانيا الى دول التحالف المقدس الثلاث فأصبح تحالفا رباعيا عقد فى ٢٠ نوفمبر ١٨١٥ (٢٠) ، وأطلق على النظام الذى يمثله « التضامن الأوربى » Le Concert Europeen (٢١) • وقد تم فيه الاتفاق على وسيلتين ـ للاضطلاع بمسئولية الحفاظ على سلام أوربا والعالم كله ـ هما المؤتمرات التى تعقد فى فترات يتفق عليها (٢٢) ، ومبدأ التدخل • وعقد أول اجتماع لهذا التنظيم فى أكتوبر ١٨١٨ بمدينة اكس لا شابل لتنظيم أوضاع فرنسا • وفى هذا المؤتمر قبلت فرنسا ـ بعد أن أوفت بالتزاماتها فى معاهدة السلام الثانية ـ عضوا فى الاتحاد الأوربى • وقدم قيصر روسيا اقتراحا بشأن عقد معاهدة عامة تكون فيها كل دول أوربا ضامنة لممتلكات بعضها ، وضامنة لشكل الحكومات القائمة ولنظمها السياسية التى يكون معمولا بها حين توقيع المعاهدة • وقد لقى هذا الاقتراح قبولا من بروسيا فأيدته ، وتقدم ممثلوها فى التنظيم يقترحون انشاء جيش دولى يكفل التنفيذ ، ويكون مقره مدينة بروكسل ، ويتولى قيادته الدوق ولنجتون غير أن هذا المشروع لم ينجح لأن بريطانيا رفضت أن ترتبط بأى ضمان جماعى أوربى ولكن عدم نجاح المشروع لم يحل دون توالى عقد سلسلة من المؤتمرات لتنظيم المسائل الهامه المتعلقة بأوربا •

فباسم مؤتمرى كارلسباد وفيينا فى ١٨١٩ ـ ١٨٢٠ تدخلت دول التضامن الأوربى لفرض مزيد من القيود على الدويلات الالمانية ـ فى سبيل وأد روح القوميه ـ بدعوى دراسة الحركات الوطنية والتحررية فيها • كما تدخلت النمسا لاخماد الثورة التى قامت فى البيمون ونابلى بايطاليا بتفويض من مؤتمرى تروبو وليباخ ١٨٢٠ ـ ١٨٢١ • وتدخلت فرنسا لقمع الثورة التى قامت فى أسبانيا ضد ملكها فرديناند السابع بتفويض من مؤتمر فيرونا عام ١٩٢٢ • وكادت سلطة دول التضامن الأوربى تصل الى حد التدخل فى شئون القارة الأوربية ، على أساس أن أسبانيا لها فى القارة الأوربية مستعمرات تعد داخلة فى نطاق الثورة التى تدخلت تلك الدول لاخمادها • وباسم التضامن

---

(٢٠) انضمت فرنسا وهولندا والدانمرك والسويد والنرويج وأسبانيا والبرتغال الى هذا التحالف فيما بعد •

(٢١) يختلف فقهاء التنظيم الدولى والمؤرخون السياسيون العرب فى ترجمة هذا الاصطلاح ، فهو يسمى حينا بالمجلس أو المؤتمر الأوربى ، وحينا بالوفاق أو التضافر الأوربى ، وقد آثرنا تسميته بالتضامن الأوربى •

(٢٢) نشأ نظام المؤتمر Congress System منذ ذلك الحين ، ويعنى به عقد اجتماعات منظمة فى صورة مؤتمرات تمثل فيها القوى الدولية •

الأوربي أيضا قامت روسيا وبريطانيا بقتال الاسطول المصرى التركي وهزيمته فى نافارين سنة ١٨٢٨ مساعدة لليونان فى الحصول على استقلالها · كما فصلت بلجيكا عن هولندا ونالت استقلالها ، وأعلن وضعها فى حالة حياد دائم سنة ١٨٣٢ ·

غير أن التحالف بين الدول الدكتاتورية فى وسط أوربا وشرقها وبين الدول الغربية لم يحل دون نشوب الخلاف بينها فى وجهات النظر ، اذ كانت بريطانيا تؤثر استخدام الوسائل الدبلوماسية قبل اللجوء الى وسائل القمع فى معالجة المشكلات الأوربية لاقرار السلام · كما كانت تتعاطف مع بعض القوميات استجابة للرأى العام فيها أو لأسباب سياسية ، وان كان هذا التعاطف لم يتحول الى مشاركة بالفعل (٢٣) · وقد بدأ ذلك الخلاف واضحا فى مؤتمرى تروبو وفيرونا ، وفى مؤتمر بطرسبرج الذى عقد سنة ١٨٢٣ اذ أنفض دون اتفاق فى شأن المسألة اليونانية التى دعى لمناقشتها · وعلى الرغم من هذه الخلافات التى ثارت حول تسوية الأزمات الدولية الحادة التى وقعت فى أوربا منذ منتصف العشرينات من القرن الماضى (٢٤) · فقد استمرت مجموعة الدول العظمى التى تألف منها التضامن الأوربى تنظم جهودها عن طريق عقد المؤتمرات ، جاعلة من نفسها ادارة عليا تستند الى القوة وتفرض أوامرها على الدول الصغيرة (٢٥) ·

---

(٢٣) عالجنا هذا الموضوع بافاضة فى الفصل الثانى من الباب الأول وهو الفصل الخاص بدبلوماسية المؤتمرات الدولية ·

(٢٤) بدأت أولى هذه الأزمات فى اليونان ، وقد سوى النزاع بعقد معاهدة السلام فى اليونان سنة ١٨٢٧ بعد التوفيق بين وجهات نظر فرنسا وبريطانيا وروسيا · وفى عام ١٨٣٢ استقلت اليونان عن الامبراطورية العثمانية بضمان الدول الكبرى · وفى أواخر الثلاثينات احتدمت الأزمة فى الشرق الأدنى وكان مردها الى عدة عوامل أهمها الأطماع الفرنسية فى تلك المنطقة · وسويت الأزمة بمعاهدة لندن التى عقدت سنة ١٨٤٠ وعزلت بمقتضاها فرنسا ·

واقترحت روسيا عقد معاهدة تحالف ضد فرنسا مستغلة ابتعاد هذه عن بريطانيا ولكن بالمرستون رفض هذا الاقتراح ·

(٢٥) مما يجدر بالذكر أننا نجد أيضا فى هذه الحقبة اتحادات دبلوماسيةغير رسمية الى جانب تلك التى كانت تنظمها البلاطات والحكومات · فقد سارت حركات التحرر وحركات القومية جنبا الى جنب ، وعقدتا ميثاق أوربا الصغيرة The pact of Young Europe فى ١٥ ابريل ١٨٣٤ الذى أنشأه ماتزينى على غرار « حركة ايطاليا الصغيرة » · وتعنى أوربا الصغيرة مجموعة من الرجال المؤمنين بمستقبل تسود فيه الحرية والمساواة والاخاء لكل أبناء الجنس البشرى · ومن ثم يعبر ميثاقها عن تعاظم النزعة الانسانية ومشاعر =

وقد سبق أن بينا كيف انتهجت مجموعة التضامن الأوربى مسلكا دبلوماسيا يقوم على اتقاء الحرب فيما بينها عن طريق التنسيق بين مصالحها طبقا لنظرية توازن القوى ، واشباع أطماعها فى التوسع على حساب الشعوب مهدرة حقها فى تقرير المصير . كما اتخذت موقفا سلبيا من استخدام بعض دول المجموعة وسائل القمع ضد دولة أو دول صغرى طالما أنها ليست طرفا فى النزاع دون اعتبار لحق الدول الصغرى فى الحفاظ على استقلالها وسلامة أراضيها . ومع ذلك ، فانه يرجع الى نظام التضامن الأوربى فضل وقاية أوربا من حرب عامة – رغم تضارب مصالح الدول الكبرى المؤلفة له – منذ عام ١٨١٥ حتى انفرط عقد هذا التضامن واضطربت العلاقات الدولية واستمرت فى التدهور حتى نشبت الحرب العالمية الأولى . وهكذا انصرم قرن من الزمن دون أن تقع الا حروب محدودة ، وساد الاستقرار العلاقات الدولية – خلال هذا القرن – نحو أربعين عاما .

أما من جهة نظر التنظيم الدولى – وهو ما يعنينا فى هذا المقام – فان نظام التضامن الأوربى – على ما اكتنفه فى التطبيق من مساوىء دكتاتورية الدول العظمى – قد احتوى فى أحشائه – من الجانب النظرى – على بذور التنظيم الدولى فى العصر الحديث . فقد نصت المادة السادسة من معاهدة التحالف الرباعى الذى أنشىء بمقتضاه نظام التضامن الأوربى على ما يأتى :

« ولضمان هذه المعاهدة ، ولتيسير تنفيذها ، ولتقوية ما بين الملوك الأربعة من روابط ودية لخير العالم ، قد اتفقت الأطراف السامية المتعاقدة على أن تحدد فى فترات معينة محدودة عقد اجتماعات تخصص لبحث المصالح المشتركة ، ولدراسة الوسائل التى تكون أنفع لرخاء الشعوب وراحتها ، وللمحافظة على السلام . وتكون هذه الاجتماعات تحت اشراف الملوك مباشرة ، أو تحت اشراف رؤسائهم » .

ويعد هذا النص كثير من فقهاء القانون الدولى أول محاولة جدية فى سبيل تنفيذ فكرة التنظيم الدولى . فقد كونت هذه الدول الكبرى من نفسها ما يشبه مجلس أمن يعمل على صيانة سلامة الشعوب ، وان كانت تعنى بهذا العمل

= الحربية ، بيد أنه يعوزها الجانب العملى . ولذلك لم تكتسب أهمية كبيرة أكثر من تعبيرها عن الوجه المناقض للدبلوماسية الرسمية وتصويرها للطابع الدولى للحركة الراديكالية التحررية فى ذلك الوقت .

ومن هذا القبيل أيضا الرسائل المفتوحة التى وجهها الشاعر الفرنسى فكتور هيجو الى مؤتمر السلام غير الرسمى فى باريس سنة ١٩٤٩ اذ يعد هذا المؤتمر مثالا مبكرا للرغبة فى انشاء ولايات متحدة أوربية

(Documents in the Political History, p.2)

قمع الثورات التى تعصف بعروش الملوك • كما يرى هؤلاء الفقهاء ـ استنادا الى هذا النظر ـ أن الضمان الجماعى الذى اقترحه قيصر روسيا فى مؤتمر أكس لاشابل يعد نواة للضمان الجماعى الذى ورد فى المادة العاشرة من عهد عصبة الأمم •

ومن ثم فان ما قام به « التضامن الأوربى » من أعمال كثيرة ترمى الى تنظيم المصالح العليا المشتركة للدول الكبرى جعل المفكرين والسياسيين ورجال القانون الدولى يعدونه أول تجربة قامت لانشاء تنظيم دولى فى أوربا • وقد نبهت هذه التجربة الأذهان الى امكان انشاء تنظيم دولى ، اذ استرشد واضعو عصبة الأمم بها وبالمشروعات النظرية التى سبقتها ، فاتخذوا منها أساسا لاقامة تنظيمهم الدولى (٢٦) •

على أن النظر فى أسس « التضامن الأوربى » فى ضوء خصائص التنظيم الدولى الحديث هو الذى يمكن أن يحدد لنا مدى اسهام هذا النظام فى تطوير فكرة التنظيم الدولى • فالتنظيم الدولى وفقا للنظرية العامة التى تعارف عليها الفقهاء يقوم على رضا الدول ، بمعنى أن المنظمة رابطة اختيارية تنتج عن اتحاد الارادات وينشأ بمقتضاها جهاز أو أجهزة دائمة تعمل طبقا لقواعد معينة • ويهدف التنظيم الدولى الى استبدال فكرة التضامن بفكرة السيادة المطلقة للدولة وذلك فى سبيل صالح الجماعة الدولية المكونة للتنظيم • ويصدر التنظيم الدولى من نزعة جماعية ، فهو لا يهتم بتنظيم علاقة ودية بين دولتين أو أكثر ، وانما بتنظيم علاقات « مجموع الدول » أعضاء الجماعة الدولية • ويحرم التنظيم الدولى الحرب كوسيلة لحل المنازعات الدولة ويعتبرها عملا غير مشروع (٢٧) •

ويرى الدكتور مفيد شهاب أن « التضامن الأوربى » يشبه « التحالف المقدس » من حيث أسس التنظيم ، وأن هذه الأسس التى لا تستند الى أى اتفاقية محددة تقوم على نقاط :

١ ـ أنه تنظيم يجمع الدول الكبرى وحدها وعددها خمس هى الحلفاء الأربعة فى ١٨١٥ (روسيا وبروسيا والنمسا وبريطانيا العظمى) وفرنسا • وتتفق هذه الدول على عدم القيام بأى تصرف من شأنه الاخلال بالوضع الراهن فى أوربا •

٢ ـ أنه تنظيم لا يقوم على أجهزة دائمة ، وانما تتوقف الاجتماعات على

---

(٢٦) د• بطرس بطرس غالى ، التنظيم الدولى ، ط أولى ١٩٥٦ ، ص ٦٢ ـ ٦٥ •

(٢٧) د• مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ١٤ •

الارادة الحرة للدول بحيث تحدد هذه الدول موعد ومكان انعقـــاد الاجتماع كلما ثارت مشكلة ما . وبذلك كانت الطبيعة القانونية لهذا « الوفاق » أشبه بالمؤتمر الدبلوماسي .

٣ ـ أنه تنظيم يرفض استخدام القوة كلما أمكن ذلك . فهو يلجأ الى الوسائل السلمية باجراء تحقيقات وعقد مؤتمرات أو تقـــديم حـلول قضائيـــة أو سياسية للمنازعات . ومع ذلك فقد لجأ الى اتخاذ اجراءات عسكرية في حالات نادرة .

وأهم أوجه القصور في التضامن الأوربي أنه ـ فضلا عن سيطرة الدول الكبرى التي يجمعها على الدول الصغرى ـ لم يكن يعمل بصفة منتظمة ، ولم تكن له ارادته المستقلة ، وانما كان يلزم اجماع الدول الأعضاء فيه ، كما كانت تشل حركته في حالة نشوب نزاع بين الدول الكبرى نفسها (٢٨) .

المبحث الثـانى

احياء فكرة انشاء منظمة دولية بعد قيام الحرب

خصائص الحرب العالمية الأولى وأثرها في نشأة التنظيم الدولي :

ان قيام الحرب العالمية الأولى في أغسطس سنة ١٩١٤ قد أحيا من جديد فكرة انشاء تنظيم دولي ، يتدارك واضعوه النقائص التي شابت « التضامن الأوربي » ، ويصدر به ميثاق يحرم الحرب والتهـــديد بها ، ويلزم الدول باستخدام الوســائل الدبلوماســية في حل المشــكلات التي تثـور بينهـا . ذلك أن الشعوب قد أدركت أن علة هذه الحرب تكمن في القـــانون الدولي الذي وضعته أوربا لكي يحكم علاقاتها فيما بينها ، اذ كان منطق هذا القانون يسمح للدولة أن تملي ارادتها بالقوة ، مما يعني أن القوة تخلق الحق . وقد عمق هذا الادراك وجعل مأساة الحرب تهز ضمير البشرية هزا عنيفا ، أن هذه البشرية لم تعرف عبر تاريخها الطويل المخضب بالمذابح مثل هذه الحرب في بشاعتها واتساع نطاقها . ولا يمكن أن تقارن تلك الكارثة من حيث هاتين الصفتين وهما العمومية وفداحة الآثار بما سبقها من كوارث . ونعني بعمومة الحرب هنا أمران أحدهما انغماس معظم دول العالم فيها ، والثاني شمولها العسكريين والمدنيين على السواء .

---

(٢٨) المرجع السابق ، ص ٥٨ . ويضيف الى ذلك أنه رغم الثغرات التي تخللت هذه التجربة ، فقد كانت تتضمن العناصر الأساسية لقيام منظمة دولية بالمعنى الفني .

ففى الماضى كانت الحرب قتالا بين الجيوش التابعة لدولتين تنازعتا واحتكمتا الى السلاح • فاذا ما أعلنت دولة (أ) الحرب على دولة (ب) كان من شأن اعلان الحرب أن يتقدم جيش الدولة الأولى الى الحدود ليقاتل جيش الدولة الثانية ، ثم يعلن انتصار الدولة التى يظفر جيشها • فلم يكن المدنيون يشتركون فى الحرب ، بل لم يكونوا يحسون بها الا اذا انهزم جيش دولتهم ، فاضطرت هذه الى التسليم للعدو ، ودخل هذا اقليمها • وقد يستشعر الشعب أن هنالك حربا قبل أن تعرف نتيجة المعارك الدائرة ، وذلك اذا قامت الدولة برفع الضرائب أو بفرض رسوم تتطلبها مواجهة نفقات الحرب •• ولهذا كانت الحرب تشبه المبارزة ، اذ يخوضها جنود محترفون ، وتدور رحاها على الحدود، وتستخدم فيها وسائل وأساليب حربية معروفة •

أما الحرب التى بدأت فى صيف سنة ١٩٢٤ فلم تخض غمارها القوات المسلحة للدول المتحاربة وحدها ، بل اشتركت فيها الشعوب برمتها ، فكانت فى كل دولة حصيلة مجهود حربى يقوم به الشعب بأسره بقصد تدمير المجهود الحربى الذى يقوم به شعب العدو • ولم تكن بذلك قتالا بالمعنى المتعارف عليه • فقد أخذ يختفى بالتدريج التمييز بين المحاربين وغير المحاربين فى هذا الصراع الذى نشب بين الشعوب ، وأخذ يتضح للناس أنه لا يمكن لفريق أن يأمل الفوز فيه الى أقصى حد مستطاع بجميع موارده البشرية والمادية • فأسهم كل من أفراد الجيوش ومن السكان المدنيين بنصيب فى خدمة الوطن • وكان من الطبيعى أن يعد العدو جميع هؤلاء الأفراد الذين يعملون ضده أهدافا مشروعة للفتك والتقتيل •

ومن ثم عادت الحرب القهقرى الى النظام الذى كان سائدا منذ بداية التاريخ الانسانى حتى عقد معاهدة وستفاليا التى أنهت حرب الثلاثين عاما (١) ، اذ انتهك فى الحرب العالمية الأولى المبدأ القانونى الخاص

---

(١) ففى ظل ذلك النظام كان المتحاربون يعدون أحرارا ، طبقا للسنن الأخلاقية وللقوانين أيضا ، فى أن يقتلوا كافة أعدائهم ، سواء كانوا افرادا فى القوات المسلحة أم لم يكونوا ، و أن يعاملوهم على النحو الذى يرونه مناسبا • وذلك لأن الحرب كانت تعد صراعا بين جميع السكان فى بلاد الفرقاء المتحاربين ، والعدو الذى يحارب هو مجموع الأفراد الذين يدينون بالولاء لسيد واحد ، أو يعيشون فى أرض واحدة ، لا القوات المسلحة كتعبير قانونى مطابق لمسمى الدولة فى المعنى الحديث للكلمة • وهكذا كان كل مواطن فرد فى أرض الدولة العدوة يعد عدوا لكل فرد فى الدولة الثانية •

ووضعت معاهدة وستفاليا مفهوما جديدا للحرب ، هو أنها ليست صراعا بين جميع السكان بل بين جيوش الدول المتحاربة وحدها • وأصبح التمييز بين المتحاربين وغير المتحاربين، نتيجة لذلك ، أحد المبادىء القانونية والخلقية =

بالتمييز بين المتحاربين وغيرهم ٠ وزاد من فداحة هذا الانتهاك استخدام كثير من أسلحة القتل الجماعى وآلات التدمير التى كانت قد اكتشفت (٢) ، وصبها من البر والبحر والجو ، واصابتها بنارها المقاتلين والآمنين على السواء ، لا تفريق فى ذلك بين الرجال والنساء والأطفال (٣) ٠

كما تميزت تلك الحرب ـ فضلا عن شمولها وبشاعة آثارها ـ بأنها حرب عالمية ، اذ كانت الحروب فى الماضى محدودة بمعنى أن تقوم بين دولتين أو عدد

= الرئيسية التى تتحكم فى أعمال المتحاربين ٠ وأصبحت الحرب تعد صراعا بين القوات المسلحة للدول المتحاربة ٠ ولما كان السكان المدنيون لا يسهمون اسهاما فعليا فى الصراع المسلح ، فانهم لا يصبحون والحالة هذه هدفا لها ٠ وبات من الواجبات الخلقية والقانونية ، عدم مهاجمة المدنيين من غير المحاربين عمدا ، واصابتهم بجراح وقتلهم ٠ (مورجنتاو ، المرجع السابق ، ص ٢٢٩)٠

(٢) كانت الحرب العظمى حرب ابادة وافناء الى مدى لم يشهد له مثيل من قبل ٠ ومع أن الحرب الجوية كانت فى مهد طفولتها ، الا أنها تقدمت قبيل عقد الهدنة الى درجة انها خلقت مباراة كريهة بين الدول المتحاربة فى ضرب المدن بالقنابل أو الفتك بالمدنيين ٠ ولم تحفل الدول أيضا الا قليلا بحقوق المحاربين ٠ فان غزو ألمانيا للبلجيك ، وحرب الغواصات المطلقة ، واستخدام الغازات الخانقة ، كانت جميعها أعمال قسوة وجرائم وحشية خارجة عن قواعد القانون الدولى ، اتهم الحلفاء ألمانيا بالاقدام على ارتكابها ٠ ولكن من الجهة الأخرى فان تعرض الأسطول البريطانى لتجارة المحايدين فى عرض البحار ، واستيلاء الحلفاء على جزيرة كورفو لجعلها مصحة لجنودهم ، وفرض الأسطول الفرنسى الحصار على اليونان بحجة أنه يخشى انضمام ملكهـــا قسطنطين الى العدو ، كانت أيضا فى درجات متفاوتة ، أعمالا ليس فى وسع قانونى منصف أن يجد لها مبررا مشروعا يجيزها ، وكذلك الشأن بالنسبة للحصار البحرى الأمريكى لألمانيا ٠ (فيشر ، المرجع السابق ، ص ٥٤٢ـ٥٤٤)٠

(٣) وفضلا عن ذلك ، فقد غدت هذه الحـرب لاتفتك بالنسل وتقضى على الحرث فحسب ، بل تخرب المبانى والأراضى ووسائل المواصلات ووســائل الانتاج ، وكل ما شادته الحضارة من روائع وما عاناه الانسان فى سبيل ابداعه عبر تاريخه الطويل ٠ وليس من سبيل الى احصاء الخسائر البشرية من القتلى والجرحى والمشوهين والمفقودين خلال الحرب الشاملة ، أو تحديد الخسائر المادية التى تسببها ٠ وأما الآثار العميقة التى تحدثها فى نفوس البشر وفى أرواحهم وأخلاقهم وصحتهم ، والآثار التى تترتب من جراء انقطاع الناس عن العمل المنتج وانصرافهم الى انتاج آلات القتل والتدمير ، فلا يمكن تقديرها بمال (د ٠ حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ، ص ٨٧٢)٠

قليل من الدول • أما هذه فقد شملت بمجرد نشوبها الكثرة الغالبة من الدول الأوربية وبالتالى شعوب المستعمرات والأقاليم التابعة لهذه الدول • ثم انساقت اليها دول كثيرة أخرى بمقتضى سياسة المحالفات وتشابك المصالح •

فكان طبيعيا ، فى خضم تلك الحمى التى اجتاحت العالم ، ان ترتفع الصيحة فى كل مكان : « يجب ألا تتكرر المأساة » ، وأن تتردد أصداء النداء الذى طالما أطلقه الحكماء والمصلحون ورجال القانون والسياسة للحث على نبـــذ الحرب وتحريم استخدام القوة فى ميدان العلاقات الدولية ، والاحتكام الى سنن الأخلاق والقانون ، والمطالبة بضرورة انشاء مؤسسة دولية تنظم علاقات الدول والشعوب ، وتحل فى نطاقها المنازعات التى تثور بين بعضها وبعض بالطرق السلمية ، وتتسرب فى ثناياها الخلافات المذهبية والصراعات السياسية حتى لا تجد متنفسا لها فى الحروب •

ومن ثم يتضح أن الحاجة الى انشاء منظمة دولية تعمل على وقاية العالم من ويلات الحرب والتهديد بها تعنى ضرورة تطوير الدبلوماسية — بمعنى أساليب ووسائل ممارسة العلاقات الدولية — شكلا وموضوعا بما يفى بهذا الغرض • وقد سبق أن عالجنا الجانب الموضوعى فى الباب الثانى ، وتبين منه أن الثورة الاشتراكية سنة ١٩١٧ فى روسيا ، وتصريح ودرو ويلسون سنة ١٩١٨ ، قد أدانا أمام الرأى العام العالمى الدبلوماسية السرية وعداها مسئولة عن دعم أنظمة الحكم المطلق وسياسة الاستعمار وما ترتب عليها من اهـدار حقوق الشعوب ولا سيما حق تقرير المصير ، ومن عدوان على الدول الصغيرة • بل عداها من أهم الأسباب التى أدت الى تدهور العلاقات الدولية ونشوب الحرب العالمية ، وأعلنا مولد عصر الدبلوماسية المفتوحة وضرورة التزام الدول بابرام معاهداتها علانية •

صلاحية نظام المؤتمرات لتطويره الى تنظيم دولى :

أما من حيث الشكل ، فلقد ثبت من التطور التاريخى للدبلوماسية عبر العصور المختلفة أن نظام المؤتمرات هو أصلح الأنظمة الدبلوماسية وأكثرها ملاءمة للغرض منها وهو العمل على استقرار الأمن والسلم الدوليين من طريق الاجتماعات المشتركة بين ممثلى الدول المعنية ، وعرض وجهات النظر المختلفة بشأن الخلاف المطروح وبحث مختلف الحلول الكفيلة بتسوية هـذا الخلاف لاختيار حل توافق عليه الأطراف المتنازعة •

وفضلا عن هذا ، فان نظام المؤتمرات الدبلوماسية يحقق نفعا آخر للسلام الدولى ، وهو اتاحة الفرصة عن طريق اللقاءات المشتركة للتعاون بين الدول بعضها وبعض • وهذا التعاون يفضى بالضرورة الى ازالة ما قد يكون هنالك من

سوء فهم ، ويؤدى الى التقارب والتجاوب ، ومن ثم يسهم فى الوقاية من الأسباب المؤدية الى سوء العلاقات ومن تدهور السياسة الدولية ، ذلك التدهور الذى تنجم عنه الحرب لا محالة ٠

ولا يخفى أن النقد الذى وجه الى مؤتمرات القرن التاسع عشر لم يوجه اليها من حيث الشكل ، وانما من حيث المضمون ، فقد استخدمت هذه المؤتمرات كوسيلة دبلوماسية لفرض سياسة القوة فى سبيل التوسع القارى والاستعمارى والحصول على مزيد من مناطق النفوذ ولو أدى الأمر الى اشتعال الحروب ٠

وهكذا أثبتت الظروف والأحداث التى مرت بها الدول والشعوب والتى انتهت بنشوب كارثة الحرب العامة أنه لا قيام للسلام بغير تعاون دولى ، وأن التقاء ممثلى الدول فى شكل مؤتمر هو احدى الوسائل الفعالة لهذا التعاون ٠ كما أثبتت هذه الأحداث ضرورة عقد هذه المؤتمرات كلما دعت الحاجة وقبل أن يستفحل النزاع لمعالجة الأمر فى حينه ، وانه نظرا لأن الصراع على القوة والسلطان ظاهرة طبيعية فلا بديل من اقامة تنظيم دولى دائم ٠ واذا كان مثل هذا التنظيم قد نفذ بصورة أو أخرى - كنظام المؤتمر الأوربى الذى ابتدعه التحالف الرباعى سنة ١٨١٥ - ولم يحقق الغاية المقصودة وهى استقرار السلام ، بل ربما أدى الى عكسها ، فلقد كان الأمر كذلك ، لا لعيب أساسى فى التنظيم وانما لعيب فى القواعد القانونية التى أقيم عليها ، اذ كانت تفتقر الى تحقيق المساواة بين الدول ذات السيادة والاعتراف بحقوق الشعوب وحظر استخدام القوة فى حل المشاكل الدولية وما الى ذلك من المبادىء القانونية التى تكفل توفير الامن والسلام ٠ فالتغيير المطلوب لصالح السلام هو تغيير فى قواعد القانون الدولى التى يستند اليها بناء التنظيم الدولى الذى تقضى الضرورة بانشائه ٠ وبعبارة أخرى ، فقد أجمع الرأى العام العالمى من واقع معاناته لمأساة الحرب العامة أن اقامة منظمة عالمية وسيلة لا بديل لها ، لوقاية الانسانية من خطر اندلاع حرب أخرى ، وأن نجاح هذه المنظمة فى تحقيق غرضها هذا معلق على وضع تشريع دولى عادل ٠

ولما كانت الوقاية من الحرب ، تعنى درء أسبابها والعوامل الكامنة وراءها ، كما تعنى فى الوقت نفسه تنمية العوامل المساعدة على استقرار الأمن والسلام ، فقد دعا المفكرون الى أن ينص مشروع انشاء المنظمة الدولية المقترحة على هذه المقاصد ، وأن يتضمن ميثاقها المبادىء القانونية والخلقية التى تتفق مع هذه المقاصد ٠

ومن ثم ، كان حظر الاعتداء على الدول والشعوب ، ومنع الالتجاء الى القوة فى فض المنازعات ، وقيام العلاقات بين الدول على أساس العلانية والمساواة

والعدالة ، وجعل قواعد القانون الدولى هى أساس التعامل بين الدول ، واستنكار سياسة الاستعمار ، والاعتراف بحقوق الشعوب ، واحترام المواثيق والمعاهدات الدولية ، ودعم التعاون بين الدول والشعوب كانت هذه المبادىء موضع دعوة رجال الفكر والقانون لاتخاذها دعامة التشريع الذى تقوم عليه المنظمة العالمية المنشودة .

مقترحات جمعيات السلام لانشاء تنظيم دولى :

ظهرت ـ خلال الحرب ـ فى شتى أنحاء العالم فى وقت واحد بوادر الجهود التى سبق أن بذلت لانشاء تنظيم دولى . وكانت فى أول الأمر مبادرات فردية ثم وجدت من بعض الحكومات آذانا صاغية ، فبدأت تتبناها ، وتعمل على تحقيقها . وقد تبلورت هذه الجهود فى صورة الجمعيات الآتية (٤) .

اولا : اتحاد الرقابة الديمقراطية :

فى سنة ١٩١٤ قام جماعة من رجال القانون ومن النواب فى انجلترا بتأسيس جمعية سميت « اتحاد الرقابة الديمقراطية » The Union of Democratic Control ومن أهم مبادئها :

١ ـ لا يجوز نقل اقليم من دولة الى دولة أخرى الا برضاء تام من أهل هذا الاقليم يعلنون عنه بطريق استفتاء حر .

٢ ـ لا يجوز عقد اتفاق ، أو ابرام معاهدة باسم انجلترا ، الا بعد موافقة البرلمان . ويجب انشاء هيئة خاصة لتشرف على السياسة الخارجية لبريطانيا اشرافا شعبيا .

٣ ـ يجب على بريطانيا ألا تجعل هدف سياستها الخارجية الاحتفاظ بتوازن القوى ، ولكن يجب عليها أن تسعى الى انشاء مؤتمر أوربى ، أو تكوين مجلس دولى يكون هدفه تنظيم السياسة الدولية ، وتكون مناقشاته علنية ، وتذاع قراراته .

٤ ـ على الحكومة البريطانية التى تتولى مستقبلا عقد معاهدات الصلح أن تنص على ضرورة انشاء مشروع لتخفيض السلاح تخفيضا فعالا .

ونلاحظ أن هذه المبادىء تعالج قضية السلام من الناحيتين السياسية والدبلوماسية ، فى محاولة للقضاء على الأسباب التى تؤدى الى سوء العلاقات الدولية وما ينجم عن ذلك من اعلان الحرب أو التهديد بها . وأهم ما يعنينا

---

(٤) د . بطرس بطرس غالى ، التنظيم الدولى ، ص ٢٣٢ ـ ٢٣٥ .

منها هو المبدآن الثاني والثالث ، فالثاني دعوة الى الغاء الدبلوماسية السرية ، وضرورة علانية المعاهدات مسايرة للنظام الديمقراطى • ومن الواضح أن تحقيق هذا المبدأ يقضى على أحد الأسباب المؤدية الى الحرب •

أما المبدأ الثالث فهو دعوة الى انشاء منظمة دولية تمارس فيها الدبلوماسية التى اصطلح فيما بعد على نعتها بالبرلمانية اذ « تكـون المناقشات علنية ، وتذاع القرارات » •

وقد ربطت الجمعية بين تطبيق هذه المبادىء وبين تحقيق السلام ، فأخذت على نفسها منذ نشأتها أن تلتزم بها ، وأن تحاول حمل الحكومة على الأخذ بها لتكون بذلك قد ساهمت فى انجاح قضية السلام ، وعاونت على انشاء تنظيم دولى يرعى هذا السلام ويصونه •

ثانيا : مجلس مكافحة الحرب :

فى منتصف سنة ١٩١٤ تألفت فى هولندا جمعية سميت : مجلس مكافحة الحرب Anti — Qorlog — Raad جعلت غايتها البحث عن الوسائل العلمية والعملية التى يمكن أن تؤدى الى انهاء الحرب ، وتكون سببا فى نشر السلام بين الدول •

وفى ابريل سنة ١٩١٥ عقدت الجمعية مؤتمرا فى مدينة لاهاى اشترك فيه ممثلون للكتلتين المتحاربتين ، وممثلون للدول المحايدة ، وانتهى المؤتمر الى اتخاذ قرارات سميت « برنامج الحد الأدنى للسلام الدائم » • ومن أهـم ما يتضمنه :

١ ــ لا يجوز نقل ملكية اقليم الى دولة أخرى ، أو ضمه اليها اذا كان ذلك مناقضا لمصالح أهل هذا الاقليم أو مخالفا لرغباتهم • ويؤخذ رأى أهل الاقليم فى الضم أو الفصل بطريق استفتاء عام •

٢ ــ يكون من أعمال مؤتمر الصلح الذى يعقد بعد انتهاء الحرب انشاء هيئة دائمة تعقد اجتماعات دورية وهدفها تنظيم العلاقات بين الدول بعضها وبعض تنظيما سليما •

٣ ــ تتفق الدول على فض منازعاتها بالطرق السلمية • وتقترح لذلك أن يقوم الى جانب محكمة التحكيم الدائم فى لاهاى هيئات أخرى وهى : (أ) محكمة عدل دولية دائمة (ب) مجلس دولى للتحقيق والتوفيق •

٤ ــ اذا لجأت أى دولة الى استخدام القوة العسكرية ضد دولة أخرى دون أن تتقدم الى محكمة العدل الدولية ، أو الى مجلس التحقيق والتوفيق ، فعلى

الدول المشتركة في العصبة أن تعمل على وقف عدوانها بكافة الوسائل من دبلوماسية ، واقتصادية ، وعسكرية .

٥ ـ تتعهد الدول أن تخضع في سياستها الخارجية لرقابة دقيقة من برلماناتها ، وتتعهد أن تعد كل معاهدة سرية باطلة من تلقاء نفسها .

وتسرى على برنامج هذه الجمعية الملاحظة ذاتها التى أوردناها فى شأن مبادىء اتحاد الرقابة الديمقراطية من حيث الدعوة الى مكافحة الحرب من طريق القضاء على النقائص السياسية والدبلوماسية المؤدية الى اضطراب الحياة الدولية . وقد قطع برنامج الحد الادنى للسلام الدائم شوطا متقدما فى هذا الطريق ، اذ نص صراحة على ضرورة التزام الدول بانتهاج أسلوب الدبلوماسية المفتوحة ، واعلان بطلان المعاهدات السرية . كما قدم مشروعا لانشاء قضاء دولى .

ثالثا : جماعة تدعيم السلام :

فى سنة ١٩١٥ تكونت فى الولايات المتحدة الأمريكية جمعية سميت « جماعة تدعيم السلام» The League to enforce Peace وكان يتزعمها الرئيس وليم تافت . وقد أذاعت برنامجا أعلنت فيه تحبيذ انضمام الولايات المتحدة الى عصبة أمم .

وفى مايو سنة ١٩١٦ أقامت هذه الجماعة مؤتمرا بمدينة واشنطن حضره الرئيس ويلسون وأعلن فيه تأييده المطلق لفكرة اقامة عصبة أمم تشترك فيها كافة دول العالم وتعمل على منع قيام حرب . وكان لبيانه هذا صدى عميق فى المعسكرين المتحاربين اذ أعلن كلاهما استعداده للمساهمة فى هذا المشروع .

مشروع انشاء عصبة الامم (٥) :

تزايد اهتمام الحكومات ، منذ آذنت الحرب بالنهاية ، بوضع مشروعات انشاء مؤسسة تنظم شمل الدول وتعمل على حفظ السلام ، فألفت الحكومة البريطانية فى أوائل سنة ١٩١٨ لجنة لدراسة فكرة انشاء تنظيم دولى ، وأسندت رئاستها الى لورد ولتر فليمور وعضوية نخبة من رجال القانون ورجال وزارة الخارجية . وفى ٢٠ مارس سنة ١٩١٨ قدمت هذه اللجنة مشروع التنظيم الذى تقترحه وهو فى فحواه مؤتمر من الدبلوماسيين والسفراء ، يهدف الى السعى لفض المنازعات الدولية بالطرق السلمية وذلك عن طريق

---

(٥) د . بطرس غالى ، المرجع السابق ، ص ٢٣٦ و محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٣٥ .

افساح المجال للمناقشة الصريحة التي تبسط خلالها أسباب الخلاف ويعرفها الرأى العام ، ويستنير ويحكم على المخطىء • وقد تضمن هذا المشروع مبدأ عدم جواز لجوء الدولة التي توقع عليه الى الحرب مباشرة ، بل يتحتم عليها أن تقبل التأجيل ، وتقبل المناقشة فى النزاع فى مؤتمر عام • وعرض المشروع بعد ذلك وسائل مختلفة لفض النزاع ، فذكر التحكيم ، واقترح انشاء هيئة يعرض عليها كل نزاع • كما تضمن مبدأ اباحة استعمال الدول لقوة ضد الدولة التي تلجأ الى الحرب وترفض التأجيل أو المناقشة ، وضد الدولة التى تلجأ الى الحرب وتكون قد قبلت قرار التحكيم ، أو رضيت بحكم الهيئة المختصة بفحص النزاع اذا كان هذا الحكم قد صدر باجماع آراء الدول التى تتكون منها الهيئة ما عدا أصوات الدول المتنازعة •

ولكن المشروع ، من جهة أخرى ، ورد خلوا من الاشارة الى نزع السلاح أو تكوين جيش دولى ، وعنى عناية خاصة بابراز فكرة احترام السيادة الداخلية للدول ، فلم يبح للدول المشتركة ان تتدخل فى أى شىء له مساس بالسيادة القومية ، أو يتصل بالشئون الداخلية لهذه الدول •

وكان الرئيس ويلسون ـ بوصفه من أكبر دعاة السلام وأنصار فكرة اقامة عصبة الامم ـ قد عرض للتنظيم الدولى فى خطاب ألقاه بمجلس الشيوخ الأمريكى فى ٢٢ يناير سنة ١٩١٧ فقال انه لابد من قوة تكفل لكل تسوية تتم بعد انتهاء الحرب أن تتم وأن تدوم • ولهذا يتحتم أن تكون قوة المنظمة التى تتولى ذلك أعظم من قوة أى دولة أو تحالف يقوم بين عدة دول • أى أنه يريد اقامة منظمة قوية لا تجرؤ دولة أو دول على تحديها ، أو على تجاهلها ، وبهذه القوة يتسنى لها أن تفرض السلام على الجميع •

وفى يناير سنة ١٩١٨ أعلن الرئيس ويلسون مبادئه الأربعة عشر التى عدها أساسا ضروريا لتوطيد أركان سلم عادل دائم ، ونادى فيها بتحرير الشعوب ، واقامة العدالة • وقد تضمنت هذه الشروط الغاء المعاهدات السرية كما أسلفنا البيان فى الفصل الثانى من البا بالسابق • وجاء فى البند الأخير من هذه المبادىء دعوة الى انشاء عصبة أمم كضمان أساسى للسلم • وأكد ويلسون أن هذا الجهاز المنظم يسد حاجة جوهرية الى قيام نظام دولى للحرية والعدل ، وذلك باصدار ميثاق يحدد الضمانات الدولية المتبادلة لاستقلال الدول الصغرى ، وصون وحدتها الاقليمية • وفى أثناء تحضير مشروعه عرضت عليه الحكومة البريطانية تقرير لجنة فليمور ، فحوله الى مستشاره الخاص كولونيل هاوس Colonel House وطلب منه دراسته ووضع مشروع مقابل له • فأنجز مهمته فى يوليو سنة ١٩١٨ • وقد اقترح فى مشروعه انشاء محكمة قضائية دولية ، وهيئة تحكيم ، وفرض عقوبة المقاطعة الاقتصادية •

قام الرئيس ويلسون بعد ذلك بوضع مشروعين متواليين أساسهما تقرير فليمور وتقرير كولونيل هاوس ، ويستند كل مشروع الى قواعد مستمدة

منهما ، الا أنه فى مشروعه الأول استبعد فكرة انشاء محكمة قضائية ، وفى مشروعه الثانى جاء بفكرة مبتكرة هى الضمان الجماعى • فأشار الى أن الدول التى تصبح أعضاء فى التنظيم الدولى المقترح تتضامن مع بعضها فى حفظ الاستقلال السياسى ، وسلامة الاقليم لكل دولة عضو •

والى جانب مشروعى فليمور وكولونيل هاوس ظهرت مشروعات أخـــرى تقدمت بها كل من حكومات اتحاد جنوب أفريقيا ، وفرنسا ، وبريطانيا والولايات المتحدة (٦) • ورغبة فى التوفيق بين هذه المشروعات التى اختلفت حول طبيعة المنظمة الجديدة ، رأت كل من الحكومتين البريطانية والأمريكية تشكيل لجنة من مندوبين عن كل منهما • وقد تألفت هذه اللجنة وسميت « لجنة هيرست وميلر » ، وهما اسما رئيسى الوفدين ، ووضعت مشروعا نهائيا ، على أثره دعا الرئيس ويلسون دول الحلفاء الى تشكيل لجنة عامة جديدة للنظر فيه ، وتم تكوين اللجنة واجتمعت فى فرساى •

وكانت هذه اللجنة التى نيط بها وضع المشروع النهـــائى لعصبة الأمم

---

(٦) ظهرت مقترحات للجنرال سميث رئيس وزراء اتحاد جنوب افريقيـا منشورة فى كتيب أصدره بعنوان « عصبة الأمم » متضمنا آراء فى التنظيم الدولى تتضمن تكوين مؤتمر عام ، ومجلس يكون بمثابة هيئة تنفيذية من الدول العظمى ، واقامة نظام انتداب • كما شكلت الحكومة الفرنسية لجنة فنيـة لدراسة مشروع التنظيم الدولى ، وتولى رياستها مسيو ليون برجـوا رئيس وزراء سابق • وقدمت هذه اللجنة تقريرها فى يونيو سنة ١٩١٨ • وأهم ما أشتمل عليه أن يكون التنظيم الدولى عبارة عن محالفة منظمة ترمى الى صد أى عدوان يقع على أعضائها ، وتحتفظ كل دولة داخلة فى التنظيم بسيادتها كاملة • ويكون لهذا التنظيم جيش تحت تصرفه ليستطيع به التغلب على كل دولة معادية أو مخالفة لاحكامه ومبادئه • كما يكون من سلطة التنظيم فض المنازعات السياسية التى تقع بين أعضائه • أما المنازعات القانونية فتعرض على محكمة دولية •

وتقدم لورد سيسل بمشروع ينطوى على فكرة جديدة هى أن العصبة المراد انشاؤها تتولى الى جانب عملها السياسى تنظيم التعاون الدولى فى الشـئون الاقتصادية والادارية والصحية وغيرها ، على اعتبار أن هذا مما قد يعاون على استتباب السلام • ثم أصدرت الحكومة البريطانية مشروعا ثانيا متأثرا الى حد كبير بمشروعى ويلسون ، وبتقرير لورد سيسل • وعلى أثر صدور هذا المشروع البريطانى أصدر الرئيس ويلسون مشروعه الثالث الذى أراد به أن يقرب بين وجهتى النظر الأمريكية والبريطانية والذى أصبح يعرف فيما بعد بمشروع ويلسون •

تتألف من مندوبين اثنين عن كل دولة من الدول الخمس العظمى (الولايات المتحدة ، فرنسا ، انجلترا ، ايطاليا ، اليابان) ومندوب واحد عن الدول العشر المتحالفة • وفى ٢٥ يناير سنة ١٩١٩ أصدرت اللجنة القرار التالى :

(أ) للمحافظة على التسوية العالمية التى تجتمع الدول المتحالفة لوضعها ، لابد من انشاء عصبة أمم لتنمية التعاون الدولى ، ولضمان تنفيذ الالتزامات الدولية ، وتهيئة الوسائل الممكنة لمنع نشوب الحرب •

(ب) انشاء هذه العصبة يعد جزءا لا ينفصل عن معاهدة الصلح • وكل أمة متمدينة يمكن الاعتماد عليها فى تنفيذ أغراض العصبة يجوز قبولها اذا طلبت الانضمام •

(ج) من واجب العصبة أن تعقد اجتماعات دورية فى صورة مؤتمر دولى • ويلزم أن يكون لها هيئة عاملة ، وأمانة دائمة لادارة الأعمال فى الفترات الواقعة بين دورات انعقاد المؤتمر •

نشأة عصبة الأمم :

فى ١٣ فبراير سنة ١٩١٩ تمت موافقة الدول على المشروع النهائى ، ووضع نظام عصبة الأمم فى ميثاق دولى يعرف بعهد عصبة الأمم ، وأدمج هذا الميثاق فى صدر معاهدات الصلح (معاهدة فرساى) التى تلت الحرب العالمية الأولى (٧) •

ويقع عهد عصبة الأمم فى ست وعشرين مادة استهلت بديباجة تتضمن مبادىء العصبة وأهدافها • وهذه هى الديباجة :

---

(٧) رفض مجلس الشيوخ الأمريكي التصديق على عهد عصبة الأمم وعلى معاهدة فرساى • وكان ويلسون قد استطاع أن يقنع حلفاءه بالتخفف من غلواء الغضب على ألمانيا ، وعدم التشدد فى مطالبهم حيالها ، وصبغ المعاهدة النهائية بصبغة مفاوضات السلام من أجل استتباب السلم فى العالم • فأبى على ايطاليا مطالبتها باقليم فيوم ، وقاوم مطالبة كليمنصو بانتزام إقليم الراين كله من ألمانيا وضم حوض السار ومطالبة ألمانيا بجميع التعويضات الناشئة عن الحرب • ولكن ويلسون عجز عن اقناع دولته بالتوقيع على المعاهدة • وكان خطؤه الأساسى أنه لم يصحب معه الى مؤتمر الصلح ممثلين للحزب الجمهورى المعارض • ولذلك ، فانه حين عاد الى واشنطن رفض هذا الحزب تأييده • فقام بجولة شعبية فى أنحاء الولايات المتحدة لاقناع الرأى العام بمعاهدة الصلح • وانتهى الأمر فى مارس سنة ١٩٢٠ باعتراض مجلس الشيوخ على معاهدة فرساى وعلى مثياق عصبة الأمم ، وعادت أمريكا الى سياسة العزلة •

« الأطراف السامية المتعاقدة ، بقصد تنمية التعاون بين الأمم ، وتحقيق السلام والأمن ، رأت أن تقبل بعض الالتزامات التى تقضى بعدم الالتجاء الى الحرب ، وأن تعمل على اقامة علاقات صريحة بين الدول ، أساسها العـــدل والشرف ، وأن تنفذ تنفيذا دقيقا قواعد القانون الدولى ، وأن تجعلها القاعدة الحقيقية للصلة بين الحكومات ، وأن تحافظ على العدالة ، وتحترم بنزاهــة كافة الالتزامات المترتبة على المعاهدات فى علاقات الشـــعوب المنظمة بعضها ببعض » ·

وبناء على ما جاء فى هذه المقدمة فان أهداف العصبة هى :

١ ــ استتباب السلام والأمن بين الدول ومنع الحروب ·

٢ ــ تنشيط التعاون الدولى بين البلاد ·

أما المبادىء التى تلتزمها العصبة وأعضاؤها فى السعى الى تحقيق هذين الهدفين فهى :

١ ــ قبول التزامات معينة بعدم الالتجاء الى الحرب ·

٢ ــ أن تقوم العلاقات بين الدول على أساس العلانية والصراحة والعدل ·

٣ ــ أن تكون قواعد القانون الدولى هى أساس التعامل بين الدول ·

٤ ــ اتباع العدالة واحترام المعاهدات ·

وبقيام عصبة الامم فى سنة ١٩٢١ ، وممارستها الوظائف المنوطة بها بحكم ميثاقها ، دخلت الدبلوماسية مرحلة جديدة فى تاريخ تطورها ، وهى مرحلة الدبلوماسية المفتوحة فى اطار المنظمات الدولية ، متجاوزة الدبلوماسية الثنائية التقليدية والدبلوماسية السرية ودبلوماسية المؤتمرات المؤقتـــة · ولا يعنى هذا التطور أن تلك النظم أو الأشكال الدبلوماسية قد زالت بزوال عصرها ، فلقد استمرت ــ ومازالت ــ تعمل الى جوار هذا النمط المستحدث والمختلف معها الى حد التناقض أحيانا فى بعض الأهداف والوسائل ، كل فى المجال الذى يحدده وبالأسلوب الذى يناسبه ·

وتقتضينا دراسة الدور الذى قامت به عصبة الأمم فى تطوير الدبلوماسية ــ وقد خصصنا له المبحث التالى ــ أن نمهد له بابراز الاتجاهات التى لابست مراحل وضع ميثاق العصبة وكيف انتهت الدول الى الموافقة على الاتجاه الذى يرجع قيام العصبة بدور دبلوماسى فى ممارسة وظائفها على اختصاصها بدور تنفيذى ·

المبحث الثـالث

نشأة دبلوماسية المنظمات الدولية بقيـام عصبة الأمم

التنازع حول طبيعة عصبة الأمم :

اختلف رأى الدول ، فيما قدمته من مشروعات فى شأن انشاء المنظمة الدولية حول طبيعة هذه المنظمة والأسس التى تقوم عليها وتستمد منها قوتها · وكان هذا الاختلاف احدى المشكلات التى أثيرت أمام مؤتمر فرساى الذى انعقد لوضع ميثاق العصبة · وقد انصبت الآراء المقترحة فى اتجاهين رئيسيين ينتمى كل منهما الى مدرسة متميزة في تفكيرها ونظرها الى الحياة الدوليه · فكان هنالك اتجاه المدرسة اللاتينية التى تزعمتها فرنسا وعبر عنها كليمنصو ، ومؤداه جعل التنظيم الدولى الجديد أداة عسكرية تكفل استمرار التسويات السلمية ، وتعاقب من يريد العدوان عليها · وهذا يتطلب امتلاك العصبة قوة تنفيذيه تستطيع بمقتضاها أن تملى مثلها وتنفذ قراراتها · ولذلك ، فان المشروع الفرنسى كان قوامه منح العصبة اختصاصات ذاتية واسعة ، وأن توضع تحت تصرفها وسائل المنع والقمع ، ففى ذلك وحده الضمان الذى يجعل الدوله التى تسول لها نفسها استخدام القوة فى فض المنازعات تفكر طويلا قبل أن تعتدى على عضو آخر فى الأسرة الدولية · وواضح ان هذا التفكير الفرنسى كان متأثرا فى هذا الشأن بما عانته فرنسا من حروب طويلة أثارتها جارتها المانيا ·

أما المدرسة الانجلو سكسونية فكانت تعارض هذا الاتجاه الذى يرمى الى جعل التنظيم الدولى المقترح أداة تنفيذية تعتمد على القوة ، وترى الاكتفاء بجعل المؤسسة الدولية أداة دبلوماسية لتعويق الحرب وتأجيلها بقدر المستطاع ، واتخاذها من تأييد الرأى العام مصدرا لقوتها · وكان ممثلو هذه المدرســة وعلى رأسهم الرئيس ودرو ويلسون يرددون : نحن دعاة ضمير واخلاق ، لا دعاة قوة وعنف · واننا نعتمد فى مواجهة المشاكل الدولية على تنبيه الضمير العالمى والاحتكام اليه أكثر من اعتمادنا على القوة · وقد رجح هذا الرأى (١) فى صياغة

---

(١) كان ذلك موقفا طبيعيا نجد جذوره فى مبادىء المتطهرين Puritans وهم لفيف من البروتستانت ذوى الرؤية الميتافيزيقيــة ، وفى اتجاهات ويلسون الذى لم يمارس واقع الصراعات السياسية الأوربية ويدرك القوى الحقيقية التى تحكم العلاقات الدولية ، حيث قضى جل حياته بين جـدران الجامعة وتشبع بأفكارها ومثلها المجردة · فكان جوهر دعوته انشاء حكومة عالمية أو تنظيم دولى اتحادى يعتمد على قوة الرأى العام · بيد أن الرأى العام الأمريكى لم يسانده فى هذه الدعوة بل تخلى عنه بسبب احتضانه لعصبة =

عهد عصبة الأمم ، اذ لم ينص فيه على انشاء قوة تخول العصبة حق استخدامها في ردع المعتدى ، وان كان هذا العهد قد أجاز لمجلس العصبة أن يوصى باتخاذ اجراءات عسكرية ، وأسند تطبيق هذه الاجراءات الى الحكومات ، ومنحها حق تقريرها النهائى • ولم يكن تغلب النزعة الأنجلوسكسونية على النزعة الفرنسية فى مشروع عصبة الأمم ، لأنها المثل الأعلى فى نظر الدول المجتمعة ، أو لأن الأنجلوسكسونيين يتمتعون بسيطرة كبرى فى المؤتمر ، ولكن لأن الدول خشيت أن يتسلط عليها التنظيم الدولى ، ويسلب منها سيادتها (٢) •

فلقد تعمقت فى نفوس الدول تلك الرغبة الطبيعية فى السلام ، بعد تجربة الحرب العالمية الاولى ونضج الرأى العام العالمى ، كما تأكد لدعاة السلام ان اقامه تنظيم دولى هو الوسيلة المثلى لحل المنازعات الدولية بالطرق السلمية• ولكن حرص الدول القديم على سيادتها القومية ومخافتها انشاء سلطة عليا ، أيا كان اسمها ، قد تمس هذه السيادة ، جعل ما يساورها من حذر يتغلب على ما يراودها من أمل فى السلام معلق على تحقيق هذه السلطة • ولذلك لم تبد معظم الشعوب الأوربية رغبة فى التضحية بقدر من سيادتها ولو كان الثمن تمكين التنظيم الدولى من أن يكون حكومة عالمية قادرة على حفظ السلام ومنع العدوان • أضف الى ذلك ، أن الشعوب الأوربية قد استخلصت من تجاربها عبر العصور أن تلك الحكومة أو السلطة العليا تنشأ بادىء ذى بدء فى ظل المبادىء المثالية الداعية الى الوحدة الانسانية والتعاون بين الأمم لمنع استخدام القوة فى تسوية الخلافات ، حتى اذا استقام عودها وأمدتها الشعوب بأسباب الاستقرار والبقاء ، انقلبت أداة فى يد الدول القوية تستغلها فى تحقيق مآربها الخاصة ، وكثيرا ما تكون تلك المآرب ضد مصالح هذه الشعوب • وقد كان آخر العهد بتلك التجارب التى وعت الشعوب درسها انشاء « المؤتمر الأوربى » فى القرن التاسع عشر •

وهكذا شرعت عصبة الأمم أداة دبلوماسية لتحقيق هدفين أساسيين هما استتباب السلام والأمن الدوليين ، وتنمية التعاون بين الشعوب • ومن خلال البناء التنظيمى لهذه المنظمة ، والاختصاصات المنوطة بها بحكم ميثاقها ، نتبين الطابع الدبلوماسى المميز للدور الذى قصد أن تقوم به فى المجتمع الدولى ، والذى يتمثل فى عدة مظاهر للعمل الدبلوماسى تنبثق من هذا الطابع • وسوف نتناول فيما يلى ذلك الدور ومظاهره الدبلوماسية •

= الأمم التى كان أول دعاتها ، ولم يستطع ويلسون أن يحمل دولته على الانضمام اليها (د • بطرس غالى و د • محمود خيرى عيسى ، المدخل فى علم السياسة ، ص ٦١٤) •

(٢) د • بطرس بطرس غالى ، التنظيم الدولى ، ص ٢٤٢ •
وأيضا : Corbett, Law in Diplomacy, p. 190.

مبدا الدبلوماسية المفتوحة :

لما كان الهدف الأساسى لعصبة الأمم هو منع الحروب ، فان تحقيق هذا الهدف كان يستلزم النص على نبذ الوسائل والأساليب التى تؤدى الى الحروب بصفة عامة ، وادانة المناهج السياسية والدبلوماسية التى أدت الى قيام الحرب العالمية الأولى بصفة خاصة • وقد أصبح من الحقائق المعروفة فى المجتمع الدولى على مستوى الشعوب والحكومات – فى أثناء الحرب وبعدها – أن الدبلوماسية السرية كانت من أهم الأسباب التى ساعدت على توتر العلاقات بين الدول ، وأنها كانت أداة لمخالفة قواعد القانون الدولى وانتهاك حقوق الشعوب وخاصة حق تقرير المصير ، ووسيلة لدعم سياسة التوسع والاستعمار •

واذا كانت دعوة الفيلسوف السياسى الانجليزى جرميه بنتام فى نهاية القرن الثامن عشر الى مكافحة المعاهدات السرية والدبلوماسية الخفية لأنهما تعكران جو السلام والحرية ، ولا تتفقان مع قضاياهما ، وذلك فى كتابه « مشروع لسلام عالمى دائم » (٣) – اذا كانت هذه الدعوة لم تجد صدى فى عصرها بطبيعة الحال ، فان اقدام حكومة الثورة الاشتراكية فى روسيا فى أكتوبر سنة ١٩١٧ على تضمين أول مرسوم تشريعى أصدرته نصا يحرم الدبلوماسية السرية ويقضى بالتزام الدبلوماسية العلنية ، ثم قيام هذه الحكومة بنشر المعاهدات السرية التى عقدت فى ظل الحكومات القيصرية والحكومة المؤقتة – ان هذين الاجراءين قد أحدثا دويا فى جميع أنحاء العالم ، وتلقتهما الشعوب بالتأييد • فقد اعتقد الرأى العام العالمى فى أعقاب الحرب أن اعلان الحكومات عن خططها الخارجية يحول دون قيام حرب عالمية أخرى •

ولكن انهاء الدبلوماسية السرية لم يصبح مبدأ من مبادىء المجتمع الدولى الا بعد أن تبنى الدعوة له الرئيس ويلسون ، فجعله أحد المبادىء الأربع عشر التى ضمنها تصريحه التاريخى وعدها الأسس الضرورية لمعاهدة الصلح ولقيام عصبة الأمم •

ومن ثم ، نصت الديباجة التى استهل بها عهد العصبة على « أن تقوم العلاقات بين الدول على أساس العلانية والصراحة والعدل » • وواضح أن اشتراط علانية العلاقات الدولية يعنى – بمفهوم المخالفة – حظر الدبلوماسية السرية • كما أن اقتران هذا المبدأ فى الديباجة بمبدأ قبول الدول الموقعة على عهد العصبة التزامات معينة بعدم الالتجاء الى الحرب ، يشير الى الاقرار بقيام نوع من الارتباط بين الدبلوماسية المفتوحة وبين عدم الالتجاء الى الحرب أو – بعبارة أخرى – بين الدبلوماسية السرية وبين الحرب •

---

(٣) د • بطرس بطرس غالى ، التنظيم الدولى ، ص ٤٩ •

وينسحب هذا المعنى أيضا فيما يتعلق بالعلاقة بين مبـــدأ الدبلوماسية المفتوحة والمبدأين الثالث والرابع من المبادىء التى تلتزمها العصبة وأعضاؤها فى السعى الى تحقيق أهدافها وهما : أن تكون قواعد القانون الدولى أساس التعامل بين الدول ، واتباع العدالة ، مما يدل على استقرار هذا المبدأ دوليا بحسبانه أحد الوسائل الضرورية لاستتباب السلام ، الأمن الدوليين ولتنمية التعاون الدولى .

ويتخذ مبدأ الدبلوماسية المفتوحة فى عصبة الامم عدة مظاهر نبينهـــا فيما يلى : ــ

مظاهر الدبلوماسية المفتوحة :

أولا : قيام مؤتمر دبلوماسى دائم لجميع الدول :

(أ) طابع المؤتمر الموسع فى الجمعية العمومية :

كان من الطبيعى أن يأتى البناء التنظيمى للعصبة محققا للدبلوماسية العلنية تطبيقا لمبادئها المنصوص عليها فى ديباجة العهد · فقد نصت المادة الثانية على أن « أعمال العصبة المبينة فى العهد تقوم بها جمعية ومجلس تساعدهما أمانة عامة » ·

وفى شأن تأليف الجمعية العمومية نصت المادة الثالثة على أنها « تتكون من ممثلى أعضاء عصبة الأمم » · ويجتمع هؤلاء المندوبون على أساس المســاواة التامة ، فلا تمييز بين دولة كبيرة وأخرى ، ولا تمييز بسبب الأسبقية فى تاريخ الانضمام الى العصبة · ويترتب على مبدأ المساواة أن يجلس الاعضاء حسب الترتيب الأبجدى لاسماء دولهم ، وأن يراعى هــذا الترتيب أيضا عند مناداة الأسماء للتصويت · ولكل دولة من الاعضاء حق تمثيلها فى الجمعيـــة بما لا يتجاوز ثلاثة مندوبين ، ولها صوت واحد ·

ويكون انعقاد الجمعية العمومية فى مقر العصبة أو فى أى مكان آخـــر يحدد للاجتماع فيه (٤) · وهى تعقد اجتماعا عاديا فى يوم الاثنين الثانى من شهر سبتمبر فى كل سنة · وتعقد اجتماعا غير عادى بناء على طلب عضو أو أكثر اذا وافقت أغلبية الدول الأعضاء على هذا الطلب ·

وفى كل دورة عادية ينتخب للجمعية رئيس ، وثمانية وكلاء ، ورئيس لكل

---

(٤) الفقرة الثانية من المادة الثالثة من عهد العصبة · ومقر العصبة هو مدينة جنيف بمقتضى الفقرة الأولى من المادة السابعة ·

لجنة من اللجان العامة (٥) • ثم يشكل مكتب الجمعية من الرئيس ، والوكلاء الثمانية ورؤساء اللجان العامة •

وبعدئذ تبدأ الجمعية فى نظر المسائل الواردة بجدول الأعمال ، وهو عادة يتضمن تقرير مجلس العصبة ، والمسائل المؤجلة من الدورة السابقة ، والمسائل الجديدة التى أدرجت فى جدول الأعمال بناء على طلب المجلس أو أى دولة عضو ، وأخيرا تعرض الميزانية للموافقة عليها •

أما فى شأن كيفية التصويت فى الجمعية العمومية فان قرارات الجمعية تصدر ـ وفقا لنص المادة الخامسة ـ باجماع أصوات الأعضاء الممثلين فى الاجتماع ما لم ينص صراحة على خلاف ذلك فى عهد العصبة • وهذه الاستثناءات القانونية التى ترد على قاعدة الاجماع كما وردت فى العهد هى :

١ ـ القرارات المتعلقة بالاجراءات تصدر بأغلبية أصوات الدول الممثلة فى الاجتماع •

٢ ـ القرارات الخاصة بفض نزاع وقع بين دولتين أو أكثر من أعضاء العصبة تصدر بالاجماع دون أن تحسب فيها أصوات الدول التى هى أطراف فى النزاع •

٣ ـ القرارات الخاصة بقبول عضو جديد تصدر بأغلبية الثلثين •

٤ ـ القرار الخاص بانتخاب الأعضاء غير الدائمين فى مجلس العصبة يصدر بأغلبية ثلثى الأعضاء المشتركين فى التصويت •

٥ ـ القرار الخاص بزيادة أعضاء مجلس العصبة يصدر بالأغلبية •

وثمة استثناءات أخرى عرفية وردت على قاعدة الاجماع بعد تكوين العصبة ، وقصد بها التخلص من عيوب هذه القاعدة أو التخفيف من وطأتها ، وذلك فى المسائل الآتية :

١ ـ لكى تسرى قاعدة الأغلبية على المسائل الاجرائية يجب تفسيرها تفسيرا واسعا يدخل فى نطاقه بعض المسائل الموضوعية •

٢ ـ للجمعية العمومية أن تصدر رغبات أو توصيات غير ملزمة ، ولكن لها قوة معنوية وأدبية ، وذلك لتحل محل القرارات التى تخشى عدم الوصول الى اصدارها فى ظل قاعدة الاجماع •

---

(٥) أهم هذه اللجان هى : اللجنة السياسية ، ولجنة تخفيض السلاح ، ولجنة الشئون الاجتماعية ، ولجنة الشئون القانونية ، ولجنة الهيئات الفنية ، ولجنة شئون الميزانية •

٣ - قصد بالاجماع في كل الحالات أنه اجماع الدول المشتركة في الاجتماع ، والمصوتة ، في القرار ، حتى لا يدخل في حساب الاجماع أصوات الغائبين عن الاجتماع ، وأصوات الممتنعين عن التصويت .

(ب) طابع المؤتمر المحدود في مجلس العصبة :

كان المجلس يشكل - بناء على نص المادة الرابعة - من ممثلي الدول العظمى المتحالفة وهي : فرنسا ، وانجلترا ، وايطاليا ، واليابان ، الولايات المتحدة . ومن ممثلي أربع دول أخرى من أعضاء العصبة تنتخبهم الجمعية العمومية لمدة ثلاث سنوات غير قابلة للتجديد فورا .

وقد تغير هذا الوضع مع تعاقب الأحداث التي مرت بها العصبة فزاد عدد الدول المتوسطة حتى بلغ احدى عشرة دولة في سنة ١٩٣٦ ، على حين لم يبق من أصحاب المقاعد الدائمة في سنة ١٩٣٩ الا فرنسا وانجلترا ثم أصبحت انجلترا وحدها في سنة ١٩٤١ .

وفي كيفية انعقاد المجلس نصت المادة الرابعة في فقرتها الثالثة على أن المجلس يجتمع كلما دعت حاجة الى اجتماعه ، على ألا يقل ذلك عن مرة في السنة . الا أنه على أثر قرار اتخذ في ٣١ أغسطس سنة ١٩٢٣ انعقد المجلس بمقتضاه في أربع دورات سنويا في كل من شهر مارس ، ويونيو ، وسبتمبر ، وديسمبر . وبموجب قرار صدر في ٦ سبتمبر سنة ١٩٢٨ تغير عدد الاجتماعات وموعدها ، فاصبحت ثلاثة في كل من شهر يناير ومايو وسبتمبر ، على أن يكون اجتماع سبتمبر قبل الاجتماع العادي للجمعية العمومية بثلاثة أيام . والغرض من ارتباط اجتماعات المجلس باجتماع الجمعية العمومية هو تنسيق الأعمال بينهما ، وتنظيم أعمال العصبة عامة .

والى جانب تلك الدورات العادية ينعقد المجلس في دورات غير عادية بناء على طلب أي دولة عضو به ، أو بسبب قيام حرب ، أو تهديد بالحرب . ولايكون انعقاد المجلس صحيحا الا اذا حضره أغلبية الأعضاء .

أما فيما يتعلق بكيفية التصويت في المجلس ، فان قرارات المجلس تصدر بالاجماع ما عدا الاستثناءات الخاصة بالجمعية العمومية ، واستثناءات خاصة بالمجلس نفسه تؤخذ فيها القرارات بالأغلبية ، وذلك في القرارات السياسية والادارية التي تتعلق بالاشراف على حوض السار ، ومدينة دانزج الحرة ، ومسائل حماية الأقليات ، والقرارات الخاصة بالموافقة على تعيين موظفي الأمانة العامة (٦) .

---

(٦) الفقرة الثانية من المادة السادسة من عهد العصبة .

وفى القرارات الخاصة بالمنازعات الدولية المعروضة على المجلس طبقا لأحكام المادة ١٥ من العهد ، لا تحسب أصوات ممثلى الدول المتنازعة • وكذلك الأمر بالنسبة للقرار الخاص بفصل عضو فانه يصدر بالاجماع دون حسبان الدولة التى يراد فصلها •

اختصاصات الجمعية العمومية والمجلس :

تنص الفقرة الثالثة من المادة الثالثة فى عهد العصبة على « اختصاص الجمعية بالنظر فى كل مسالة تدخل ضمن اختصاص العصبة أو يكون من شأنها التأثير على السلام العالمى » • وللمجلس هذا الاختصاص نفسه بموجب نص الفقرة الرابعة من المادة الرابعة •

بيد أن أعمال العصبة كانت موزعة بين الجمعية العمومية وبين المجلس توزيعا خاصا ، فهنالك اختصاصات كانت على أساس الشيوع أو التكامل بينهما ، بمعنى أنه يجوز أن تتولاها احدى الهيئتين ، فاذا عرضت على احداهما وبدأت النظر فيها ، امتنعت الأخرى عن مباشرتها • وهناك اختصاصات تنفرد بها الجمعية العمومية وأخرى ينفرد بها المجلس ، واختصاصات لا تتم الا بقرار من المجلس والجمعية معا •

أما الاختصاصات التى على الشيوع فهى خاصة بفض المنازعات التى تقع بين الدول بالطرق السلمية طبقا لنص الفقرتين التاسعة والعاشرة من المادة ١٥ •

والاختصاصات التى تنفرد بها الجمعية العمومية هى قبول الأعضاء الجدد فى العصبة (الفقرة الثانية من المادة الأولى) ، وانتخاب الأعضاء الدائمين فى مجلس العصبة (الفقرة الأولى من المادة الرابعة) ، واقرار الميزانية وتحديد نصيب كل دولة فى النفقات (الفقرة الخامسة من المادة السادسة) ، وتوجيه الدول الأعضاء الى ضرورة اعادة النظر فى معاهدة أصبحت غير قابلة للتطبيق، أو الى وجود توتر بين بعض الدول يؤدى بقاؤه الى تهديد السلام (المادة ١٩ من العهد) •

والاختصاصات التى تتم بقرار من الجمعية والمجلس معا هى : زيادة عدد أعضاء المجلس (الفقرة الثانية من المادة الرابعة) ، وتعيين الأمين العام للعصبة (الفقرة الثانية من المادة السادسة من العهد) ، وانتخاب قضاة محكمة العدل الدولية الدائمة (الفقرة الأولى من المادة الرابعة من لائحة ترتيب محكمة العدل الدولية) ، وتعديل نصوص عهد العصبة (المادة ٢٦) •

والاختصاصات التى ينفرد بها المجلس هى :

* اعداد المشروعات الخاصة بتخفيض التسليح كما ورد فى المادتين الثامنة والتاسعة من العهد •

* اتخاذ الوسائل اللازمة لتنفيذ الضمان الجماعى الوارد فى المادة العاشرة•

* فرض العقوبات على الدول المخالفة ، وقد تكون تلك العقوبات اقتصادية (المادة ١٦ فقرة ١) ، وقد تكون عسكرية (مادة ١٦ فقرة ٢) ، أو سياسية كقطع العلاقات الدبلوماسية أو فصل الدولة من العصبة (المادة ١٦ فقرة ٤) •

* الاشراف على تعيين موظفى الأمانة العامة (المادة ٦ فقرة ٢) •

* وضع تفاصيل نظام الانتداب ، وبيان الأقاليم وحدودها ، ومدى سلطة الدولة المنتدبة وواجباتها ، وتلقى التقرير السنوى الذى أوجب على الدولة المنتدبة أن تقدمه الى المجلس •

* اختصاصات ادارية سياسية متنوعة ، منها الاشراف على ادارة حوض السار عن طريق قومسيون خاص له كافة السلطات ، وادارة مدينة دانزج الحرة (٧) •

مزايا النظام الدبلوماسى لعصبة الأمم :

يتبين من طبيعة هذا البناء التنظيمى لعصبة الأمم ، أنه روعى فيه تحقيق الغرض من انشائها وهو أن تكون مؤتمرا دبلوماسيا دائما تجتمع فيه كافة الدول لمناقشة قضاياها فى جو من المصارحة والعلانية بهدف الوصول الى حل سلمى بشأنها • فمن خلال الجمعية العمومية تتحقق طبيعة المنظمة بوصفها مؤتمرا جامعا للدول ، اذ أنها تتكون من جميع أعضاء العصبة • ومن خلال الاجتماعات الدائمة التى تعقدها كل من الجمعية والعصبة وفقا للقواعد المنظمة والمواعيد المقررة لها ، ووجود أمانة عامة تتولى الاختصاصات الادارية والمالية (٨) ، يتحقق طابع الدوام لهذا المؤتمر • وبهاتين الصفتين وهما : الشمول « العمومية » والدوام يبدو الفارق الأساسى بين عصبة الأمم – كمؤتمر دولى – وبين المؤتمرات الدولية التى كانت احدى الظواهر المميزة للقرن التاسع عشر وخاصـــة فى العقدين الأخيرين منه وفى مطلع القرن العشرين •

واذا كانت ظاهرة عقد المؤتمرات الدولية – المؤقتة بطبيعتها – قد قطعت

---

(٧) د • بطرس بطرس غالى ، التنظيم الدولى ، ص ٢٦٢ – ٢٧٢ •
و د • محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ١٩٦٧ ، ص ٣٧ – ٤٠ •

(٨) مما يجدر بالذكر فى مجال عرض مظاهر الدبلوماسية المفتوحة فى البناء التنظيمى لعصبة الأمم ، أنه أنشئت ادارة للاستعلامات تتبع الامانة العامة • فهذه بلا ريب خطوة جريئة فى العلاقات الدبلوماسية التى اصطبغت بالسرية والكتمان فيما قبل ذلك •

شوطا فى سبيل انفساح أفق المجتمع الدولى ، واستقر هذا النظام كاطار للدبلوماسية فى تلك الحقبة ، تحقق خلاله من المزايا ماساعد على الانتقال الى عصر الدبلوماسية المفتوحة ـ فان انشاء مؤتمر دائم من جميع الدول يقدم ، بالضرورة ، فرصا أكبر للسير قدما فى هذا السبيل ، بحيث يمكن تشبيه الانتقال من عصر المؤتمرات الدولية المؤقتة الى عصر المنظمات الدولية فى النتائج التى كانت معلقة عليه بالانتقال من عصر الدبلوماسية المؤقتة الى عصر الدبلوماسية الدائمة .

عيوب النظام الدبلوماسى لمجلس العصبة :

كان من شأن القواعد التنظيمية للفرعين الرئيسين للعصبة وهما الجمعية العمومية والمجلس أن تحقق نظام العلانية فى الدبلوماسية ، ولكن عهد العصبة تضمن نصا فى هذا الشأن قيد ممارسة هذا النظام وخلع عليه فى بعض الحالات طابع « الصورية » من بعض الجوانب ، اذ جعل العلانية هى القاعدة العامة فى المناقشات التى تدور فى الجمعية العامة واللجان الفنية التابعة لها . أما فيما يتعلق بالمجلس فقد أقر العهد هذه القاعدة أيضا بالنسبة لجلساته بعد جهود بذلها أنصار الدبلوماسية المفتوحة ، ولكنه خول المجلس حق جعل مناقشاته سرية اذا اقتضت المصلحة ذلك (٩) .

وبهذا الاستثناء جعل التنظيم الدولى من الدبلوماسية المفتوحة مبدأ مطلقا بالنسبة لأعمال الجمعية العامة وهى النقاش والتداول واصدار القرارات ، ومقيدا بالنسبة لأعمال مجلس العصبة . فاذا لاحظنا أن المجلس يملك سلطة تنفيذ القرارات ، وأن عضويته الدائمة مقصورة على الدول الكبرى ، فكأن دستور التنظيم الدولى قد ارتد بذلك الاستثناء الى عهد « المؤتمر الأوربى » فى القرن التاسع عشر ، فعادت بذلك بعض مساوىء دبلوماسية ذلك المؤتمر تلك المساوىء التى لم يشرع هذا الدستور الا للقضاء عليها أو الحد منها حتى يحول بذلك دون قيام حرب عالمية جديدة . ولقد كان هذا الارتداد من أسباب اخفاق عصبة الأمم فى انجاز المهام المنوطة بها . وكان ـ من وجهة نظر التطور الدبلوماسى ـ أحد العقبات التى اعترضت انتقالها الى عصر الدبلوماسية البرلمانية بمعناها الكامل .

وقد ساعد على ذلك توسع الدول الكبرى فى تطبيق الاستثناء المشار اليه لتحقيق مصالحها . وفى ذلك يقول الدكتور بطرس غالى (١٠) .

« ومما وجه أيضا الى نشاط العصبة من نقد . مسألة سرية الجلسات

---

(٩) د. بطرس بطرس غالى ، التنظيم الدولى ، ص ٢٤٩ ، ٢٧٠ .
(١٠) التنظيم الدولى ، ص ٢٨٨ .

وكتمان ما يدور فيها من أعمال ، فالأصل فى العصبة أن تجرى أعمالها فى علانية ، سواء فى ذلك المناقشات ، وأعمال اللجان ، والتصويت ، واصدار القرارات ، وغير ذلك من الأعمال ٠ غير أنه سريعا ما تغلبت الدبلوماسية السرية التى كانت توصى بالاتفاقات السرية قبل انعقاد الجلسات العلنية وبالاجتماعات الخفية قبل انعقاد المؤتمرات ٠ وقد رأى هؤلاء النقاد أن تسلط الدبلوماسية السرية على الدبلوماسية العلنية يرجع الى كون مندوبى الدول الأعضاء من ساسة المدرسة القديمة الذين يصعب عليهم ترك ما ألفوه طويلا من أساليب السرية » ٠

ثانيا : تسجيل المعاهدات الدولية ونشرها :

يبدو المظهر الثانى من مظاهر تطبيق مبدأ الدبلوماسية المفتوحة فى عصبة الأمم فيما قضى به عهدها من ضرورة اعلان المعاهدات والاتفاقات الدولية ، وتسجيلها فى الأمانة العامة لعصبة الأمم ، كى يتمكن الجميع من الاطلاع عليها (١١) ٠ وقد جاء نص المادة ١٨ صريحا فى هذا الشأن : « كل معاهدة ، أو اتفاق دولى ، يعقد بين أعضاء عصبة الأمم يجب تسجيله فى سكرتارية العصبة واعلانه فى أقرب فرصة ممكنة ٠ ولا تكون أمثال هذه المعاهدات والاتفاقات الدولية ملزمة الا بعد هذا التسجيل » ٠ وواضح أن هذا النص تطبيق مباشر لمبدأ العصبة الخاص باقامة العلاقات بين الدول على أساس العلانية ، اذ يقرر اجراء جديدا يكون من شأنه تحقيق علنية المعاهدات التى تبرم بين الدول الأعضاء فى العصبة ، أو بينها وبين دول ليست من الأعضاء ٠

ولما كان مقتضى النص أن امتناع أية دولة عضو فى العصبة عن تسجيل ما عقدته من التزام دولى ٠ يترتب عليه أن يصبح الاحتجاج بهذا الالتزام غير ملزم لغيرها من الأعضاء ، فان المعنى المستفاد من ذلك هو انكار الدستور الذى قامت عليه العصبة للاتفاقات السرية التى قد تلجأ بعض الدول الى

---

(١١) ربما كان هولزندروف Holzendroff أول الدوليين الذين اقترحوا تسجيل المعاهدات ، فقد اقترح فى عام ١٨٧٥ أن تودع المعاهدات لدى سلطة مركزية تعمل على نشرها ٠ وقد تابع معهد القانون الدولى هذه الفكرة فأوصى عام ١٨٨٣ بأن تقوم الحكومات بنفسها بنشر المعاهدات اهتداء بمبدأ أنه ما من معاهدة تعتبر سرا الا اذا كانت تحمى مصلحة سياسية ٠ وقد أثار نشر بعض المعاهدات الروسية عام ١٩١٧ من جانب السوفييت احتجاجا عالميا ضد ما كان يسمى بالدبلوماسية السرية ، وتبنى هذا الاتجاه الرئيس ولسون فى عام ١٩١٨ ٠ ومن ثم تضمن عهد العصبة النص على نشر المعاهدات وتسجيلها (د ٠ محمد طلعت الغنيمى ، الأحكام العامة فى قانون الأمم : قانون السلام ، ص ٤٤٣) ٠

عقدها لتدبير الخطط أو تنظيم الاعتداءات على غيرها خلسة أو فى غفلة منها ومن الرأى العام (١٢) • ومن ثم تجد الدول نفسها ملزمة ، لا بحكم عهد العصبة وحده فقد لا تكون عضوا فيها ، وانما بدافع المصلحة ، بالافصاح عن أهداف سياستها الخارجية وخططها •

وفى دلالة المادة ١٨ على تبنى العصبة لمبدأ حظر الدبلوماسية السرية ، وأن الباعث على تضمين عهد العصبة هذا النص هو القضاء على الاتفاقات الدولية السرية ، ولا سيما الاتفاقات العسكرية السرية التى تنطوى على تهـــديد للسلام الدولى ، يقول الدكتور حامد سلطان (١٣) : « كان السبب فى وضع هذا النص الرغبة فى التفادى من النتائج السيئة التى كانت تترتب على عقـد المعاهدات والمحالفات السرية ، وحمل الدول على اتباع خطة الدبلوماســية العلنية » •

ويزيد من أهمية تسجيل المعاهدات فى مجال الدبلوماسية المفتـوحة أن « النص المشار اليه ـ كما هو ظاهر ـ نص تغلب عليه صيغة العمومية • فما يجب تسجيله هو المعاهدات والاتفاقات الدولية بمعناها الواسع ، فهى تشمل المعاهدة والاتفاقية والتصريح وتبادل الخطابات ، والبروتوكول ••• الخ »(١٤) حيث أنها جميعا اتفاقات دولية فى أشكال متنوعة •

وقد أورد الدكتور حامد سلطان فى مؤلفه « القانون الدولى العام فى وقت السلم » ملاحظات فى شأن تسجيل المعاهدات نسوقها فيما يلى لأهميتها فى تحديد ما يعنيه اصطلاح التسجيل Enregistrement وبيان الجهة التى تقوم به ، والاتفاقات التى يتم تسجيلها ، وأخيرا مدى حجية المعاهدات غير المسجلة :

١ ـ ان وظيفة السكرتارية فى التسجيل توثيقية فقط ، بمعنى أن التسجيل ليس مفاده الموافقة أو عدم الموافقة على أحكام الاتفاق الدولى المسجل •

٢ ـ أن الذى يقوم بتسجيل الاتفاق الدولى هى الدول الأطراف جميعـا أو احداها فقط ، أو السكرتير العام للعصبة نفسه •

٣ ـ أن الالتزام بالتسجيل مقصور على الدول الأعضاء فى العصبة ، غير أن كثيرا من الدول غير الأعضاء فيها قد قامت بهذا الاجراء •

---

(١٢) د • بطرس بطرس غالى ، المرجع السابق ، ص ٢٤٨ •

(١٣) القانون الدولى العام فى وقت السلم ، ص ٢٣٠ • ود• عبد العزيز سرحان ، القانون الدولى العام ، ١٩٦٩ ، ص ٩ ، ١٥٠ •ود• مأمون الحموى الدبلوماسية ، ص ٢٠٩ •

(١٤) د • حامد سلطان ، المرجع السابق ، ص ٢٣٠ •

ؤ ـ ان التسجيل ينصب على الاتفاقات الدوليه اللاحقه لانشاء عصبه الأمم وقد عمدت كثير من الدول الى تسجيل الاتفاقات التى عقدتها قبــل ذلك ٠

د ـ ان الجزاء على عدم القيام بالتسجيل ليس واضحا ٠ فقد ذكر النص أن المعاهدة لا تكون ملزمه اذا لم يتم تسجيلها ٠ وقد تفــرق الرأى فى تفسير هذه العبارة : فذهب البعض الى ان المعاهدة تعــد نافذة بين أطرافها ، وانما لا يجوز التمسك بها أمام العصبة أو أمام هيئاتها ٠ وذهب البعض الآخر الى أنه لا يجوز التمسك بأحكامها أمام الغير ، ولا يجوز الزام الدولة الطرف فيها بأداء ما تضمنته من التزامــات ٠
وقرر فريق من العلماء ان التسجيل اجراء يسرى عليه مايسرى على تبادل التصديقات من أحكام ٠ غير أن الرأى مجمع على أن المعــاهدة غير المسجلة لا تعد باطلة بحال من الاحوال ٠

ويرى الدكتور محمد طلعت الغنيمى ان واضعى المادة ١٨ من العهد قد تغالوا اذ كان فى ذهنهم عند صياغة المادة فكرة جعل التســجيل شرطا لازما لكي تكتسب المعاهدة قوتها القانونية الملزمة ، وأن أقــرب التفسيرات الى ما قصد من النص المتقــدم ما قاله انزيلوتى من أن المعاهدة تكون ملزمة وقابلة للتنفيذ بتمام التصديق عليها ، فيتعين على أطرافها التقيد بها ، ولا يجوز لاحدهم أن ينقضها بمحض ارادته ٠
وكل ما هناك أنها لا يمكن الاحتجاج بها أمام العصبة أو أحد فروعهــا طالما أنها لم تسجل وفقا لما تقضي به المادة المشار اليها (١٥) ٠

وقد قامت الأمانة العامة لعصبة الامم بتسجيل ٤٨٣٤ اتفاقا دوليا تضمنها ٢٠٥ مجلدا من المجلدات الخاصة بالاتفاقات الدولية ٠ وأبرمت العصبة بعض

---

(١٥) الاحكام العامة فى قانون الأمم : قانون السلام ، ص ٤٤٣ ٠ ويضيف الى ذلك أنه يبدو أن واضعى ميثاق الأمم المتحدة قد تأثروا بتفسير انزيلوتى . فدبجو نص المادة ١٠٢ من الميثاق وهى الخاصة بنشر وتسجيل المعاهدات بما يتفق وهذا الرأى ٠ ذلك لأن هذه المادة خاصة بالمعاهدات التى يبرمها الأعضاء ٠ على أنه طبقا لأحكام الميثاق فانه لا يجوز لدولة غير عضو أن تحتج أمام محكمة العدل الدولية ـ التى هى جهاز من أجهزة الأمم المتحدة ـ بمعاهدة لم تسجل ٠ أما المعاهدات التى تبرم بين دولة عضو فى المنظمة العالمية ودولة غير عضو ، فالمفروض أن تقوم الدولة العضو بتسجيلها ، كما أن الدولة غير العضو مخولة بل ولها الحرية فى أن تسجل المعاهدة ٠ ويذهب كلسون الى أن المادة ٢/٦ من الميثاق تفرض التزاما غير مباشر على الدول غير الأعضاء بتسجيل معاهداتهم ٠

الاتفاقات الدولية ، بيد أن طبيعتها كانت محل شك من جانب بعض الشراح ولم يتم تسجيلها فى أمانة العصبة ولا نشرها فى مجموعة الاتفاقات الدولية المشار اليها (١٦) ٠

ثالثا : التمثيل الدبلوماسى لعصبة الأمم :

يعنى بالتمثيل الدبلوماسى قيام الدول بارسال واستقبال البعثات الدبلوماسية الدائمة ، وذلك بقصد العمل على ايجاد حسن التفاهم بين هذه الدول وعلى انماء التعاون والتكافل بينها ، ومباشرة تلك البعثات سائر الوظائف الدبلوماسية ٠ ومن ثم فان هذا التمثيل مظهر من مظاهر الشخصية الدولية ٠ فلكل دولة ــ اذا رغبت ــ أن تتبادل التمثيل مع أية دولة ترغب هى الأخرى فى ذلك ، وأن تمتنع عن تبادله مع الدولة التى لا ترغب فى الاتصال بها ٠

وحق تبادل التمثيل السياسى الخارجى (الدبلوماسى) حق ثابت لكل دولة مستقلة كاملة السيادة ، بغض النظر عن نظام الحكم فيها ٠ أما الدول الناقصة السيادة فليس لها فى الأصل التمتع بهذا الحق ٠ غير أن البعض منها قد يمارسه ، ويرجع فى هذا الشأن الى مركز كل دولة على حدة والى ما تقضى به علاقة التبعية بينها وبين الدولة المتبوعة من حقوق ٠ أما دول الاتحاد فيختلف الحكم فيهما باختلاف نوع رابطة الاتحاد (١٧) ٠

ولما كانت عصبة الأمم منظمة دولية مؤلفة من فروع جماعية أو هيئات تمثيل جماعى (١٨) اتفقت الدول الموقعة على معاهدة السلام فى فرساى سنة ١٩١٩ على اقامتها لتمثيلها جميعا فى نوع معين من النشاط القانونى الدولى على أن تنسب قراراتها فى الحدود التى نصت عليها أحكام عهد العصبة الى جميع الدول الأعضاء فيها ــ لذلك ، يصبح من حقها التمثيل الدبلوماسى فى رأى كثير من فقهاء القانون الدولى ٠ وهم يستندون فى رأيهم هذا الى أنه مادام المتفق عليه أنه الى جانب الدول توجد مجموعات أخرى تدخل فى عداد أشخاص

---

(١٦) د ٠ عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ٢٣ و ١٢١ ، ١٥٠ ٠ وهو يتفق مع القول بأن الميثاق قد أخذ فى مادته ١٠٢ بالرأى الذى يذهب الى أن الاتفاق الذى لا يسجل لايكون باطلا ، ولكن لا يجوز التمسك به أمام الأمم المتحدة أو أحد فروعها ٠

(١٧) د ٠ حامد سلطان ، المرجع السابق ، ص ١٦٣ ، ١٦٥ ٠

(١٨) الفرع أو العضو الجماعى organe collectif هو شخص أو هيئة تتفق دول متعددة على تعيينه أو تعيينها ليقوم ، أو لتقوم ، بتمثيلها جميعا فى نوع معين من العلاقات الدولية ، وبذلك تنسب ارادته أو ارادتها الى أكثر من شخص قانونى دولى واحد ، وتحدث آثارها فى مجموعة الحقوق والواجبات التى يتحملونها أو يتمتعون بها (المرجع السابق ، ص ٩٤٧) ٠

القانون الدولى مثل التنظيمات الدولية ، فلا مانع من تمتع هذه الشخصيات بمظهر من مظاهر هذه الشخصية وهو حق التمثيل الدبلوماسى • وفضلا عن ذلك فان مايذهب اليه البعض من عدم تصور التمثيل الدبلوماسى بالنسبة للتنظيم الدولى مرجعه فى الحقيقة الى التسمية وحدها • اما من حيث الجوهر فان التمثيل الخاص بالتنظيمات الدولية لا يختلف عن تمثيل الدول فى أهدافه وأحكامه •

وقد ظهر فى عصبة الأمم أول مظهر من مظاهر التمثيل الدبلوماسى للتنظيمات الدولية ، اذ استقبلت العصبة بعثات دبلوماسية من الدول الأعضاء فى العصبة التى رأت أنه من صالحها انشاء مكاتب دائمة لها فى مدينة جنيف مقر العصبة • كما عملت العصبة على تحقيق نفس الغرض ، فأوفدت بعثات دبلوماسية دائمة لتمثيل العصبة فى بعض عواصم الدول الأعضاء ، واتخذت هذه البعثات صورة مكاتب للاستعلامات أنشئت فى روما وطوكيو وبرلين ، ومكاتب للاتصال فى باريس ولندن (١٩) • وتتبع هذه المكاتب ادارة الاستعلامات التابعة للامانة العامة للعصبة كما سبق أن ذكرنا •

وقد كان من الطبيعى أن تمارس عصبة الأمم من خلال التمثيل الدبلوماسى لها أسلوب الدبلوماسية العلنية فى علاقتها مع الدول الأعضاء • ويبدو ذلك بصورة واضحة فيما كانت تقوم به مكاتب الاستعلامات والاتصال المشار اليها من مهام • ذلك أن اختصاصها الأساسى هو نشر الأنباء المتعلقة بنشاط العصبة وجمع المعلومات التى يتطلبها وفاؤها بالأغراض المنوطة بها • وفى هذا العمل بيان لخططها وأساليبها ، ومن ثم تقديم لنموذج تسترشد به الدول وتحذو حذوه فى ادارة علاقاتها الخارجية ، ولا ريب فى أن ذلك مؤد بطبيعته الى تثبيت أركان الدبلوماسية العلنية وتوسيع دائرتها •

رابعا : التعاون الفنى بين الدول عن طريق الدبلوماسية الجماعية :

اقترنت الدبلوماسية السرية بسياسة الفرقة بين الدول تحقيقا لأطماعها الذاتية • ولهذا كانت الدبلوماسية العلنية أداة لتنمية التعاون الدولى الذى نص عليه عهد العصبة كهدف بذاته ووسيلة فى نفس الوقت لتحقيق المقصد الأساسى من انشاء المنظمة الدولية وهو استتباب السلام والأمن الدوليين •

ويبدو اهتمام المنظمة بارساء قواعد التقارب والتضامن بين الأمم والعمل على تنشيط التعاون الفنى فى المجتمع الدولى عن طريق الدبلوماسية الجماعية فيما قامت به من جهود لحث الدول على العمل المشترك فى سبيل التخفيف من آلام البشرية ، ودفع عجلة الحضارة ، وتنمية الشعوب المتخلفة ، وغير

---

(١٩) د • بطرس غالى ، المرجع السابق ، ص ٢١٩ ، ٢٢٠ •

ذلك مما لايدخل فى عداد المسائل السياسية البحته · وقد انتهجت لتحقيق هذا الغرض الوسائل الآتية :

١ ـ تضمين عهد العصبة نصوصا بشأن اتفاق الدول الأعضاء على كفالة معاملة انسانية للعمال ، لا تفريق فى ذلك بين الرجال والنساء والأطفال ، والتزام العصبة بمكافحة تجارة الرقيق ، وبتأمين حرية المواصلات ، وبالوقاية الصحية والعلاج من الأمراض (٢٠) ·

٢ ـ تخصيص بعض اللجان العامة التابعة للجمعية العمومية لبحث المسائل التى لا تصطبغ بالصبغة السياسية ، مثل المسائل الاقتصادية والتجارية والاجتماعية والصحية وشئون المواصلات والتقدم العلمى ، وذلك ادراكا لأهميتها فى ازالة عوامل البغضاء ، وأسباب الخلاف بين الدول ، والتقريب بين الطبائع والعقائد والأنماط الفكرية والتقاليد المتباينة ، وتمهيد السبيل لبث روح المحبة وتوثيق أواصر التعاون بين الأمم والشعوب · ومن هذه

---

(٢٠) فقد نصت المادة الثالثة والعشرون على مايأتى :

اتباعا ووفقا لنصوص الاتفاقات الدولية القائمة حاليا أو التى ستبرم فيما بعد ، اتفقت الدول أعضاء العصبة على أن :

(أ) تسعى لتطوير وضمان بناء شروط انسانية عادلة لصالح العمال من رجال ونساء وأطفال فوق أراضيها وفى سائر البلاد الأخرى التى ترتبط معها بعلاقات تجارية وصناعية ، كما أن لها انشاء وتدعيم المنظمات الدولية الكفيلة بتحقيق هذا الغرض ·

(ب) تتعهد بضمان معاملة عادلة للأهلين الأصليين فى الأقاليم الخاضعة لادارة دول العصبة ·

(جـ) تكلف العصبة بفرض رقابة عامة على تنفيذ الاتفاقات الخاصة بتجارة الرقيق من نساء وأطفال ، وعلى الاتجار بالأفيون وباقى المواد السامة ·

(د) تعهد للعصبة بفرض رقابة عامة على الاتجار بالأسلحة والذخائر على البلاد التى يحتم الصالح العام مراقبة هذه التجارة فيها ·

(هـ) تتخذ مايلزم من اجراءات لتأمين وضمان بقاء حرية المواصلات والترنسيت ، ومساواة جميع أعضاء العصبة فيما يتعلق بشئون التجارة مع مراعاة الاحتياجات الخاصة بالاقاليم التى دمرت خلال الحرب بين عامى ١٩١٤ و ١٩١٨ ·

(و) تبذل جهدها فى المحيط الدولى لاتخاذ الاحتياطات التى تؤدى الى الوقاية من الأمراض والعلاج منها ·

اللجان لجنة الشئون الاجتماعية ، ولجنة الهيئات الفنية ، ولجنة الشئون القانونية ٠

وقد بذلت عصبة الامم جهودا كبيرة لتنمية التعاون الدولى فى ميدان القانون الدولى ، وتقنين القواعد الدولية بصفة خاصة ٠ فقررت فى سنة ١٩٢٤ انشاء لجنة من الخبراء يمثلون الحضارات الكبيرة والنظم القانونية الهامة فى العالم ، لتقوم بدراسة موضوعات هذا القانون التى يكون حلها عن طريق الاتفاق الدولى مرغوبا فيه (٢١) ٠

٣ ـ اقامة منظمات فنية خاصة مثل الهيئة الدولية للعمل ، وهى منظمة عالمية كانت تقوم بوظيفة تشريعية بالمعنى الكامل فى القانون الدولى بخصوص مشاكل الطبقة العاملة ، ومثل الهيئة الخاصة بالمواصلات

---

(٢١) نص هذا القرار على أن تقوم اللجنة المشكلة بعد استشارة الهيئات المتخصصة فى دراسة القانون الدولى بما يلى :

(أ) اعداد قائمة مؤقتة بمسائل القانون الدولى التى يكون حلها عن طريق الاتفاق الدولى مرغوبا فيه ٠

(ب) ارسال هذه القائمة الى حكومات الدول الاعضاء وغير الأعضاء فى عصبة الامم ، بواسطة الامانة العامة للعصبة ، وذلك كى تقوم بدراستها وابداء ملاحظاتها ٠

(ج) اعداد تقرير الى مجلس العصبة بخصوص المسائل التى تكون قد بلغت درجة من النضوج كافية ٠

وقد كانت لجنة الخبراء تتكون من ١٦ عضوا معينين من قبل مجلس العصبة ، وباشروا عملهم فى المدة من ابريل ١٩٢٥ الى سبتمبر ١٩٢٧ ٠ ووقع اختيار اللجنة على ثلاث مسائل من مسائل القانون وهى الجنسية ، والمياه الاقليمية ، والمسئولية الدولية ، كى تكون محل دراسة المؤتمر الدولى ٠ وأعدت أيضا لمؤتمرات دولية أخرى طائفة من مسائل القانون الدولى تشمل : الامتيازات والحصانات الدبلوماسية والقنصلية ، عديمى الجنسية ، الوضع القانونى للدول أمام المحاكم الاجنبية ٠

ثم أنشئت لجنة تحضيرية للاعداد للمؤتمر الدولى ، وكانت هذه اللجنة تضم خمسة أعضاء عينهم مجلس العصبة وباشروا عملهم من سبتمبر ١٩٢٧ الى سبتمبر ١٩٢٩ ٠ وأخيرا ، اجتمع المؤتمر الدولى الذى عرف بمؤتمر لاهاى فى المدة من ١٣ مارس الى ١٢ ابريل ١٩٣٠ ، واشتركت فى أعماله وفود ٤٧ دولة ومراقبون من الاتحاد السوفييتى ، وكانت وفود الدول تضم كبار المتخصصين فيها فى القانون الدولى خاصة ، ومسائل التشريع القانونى عامة ٠

والمرور ، وغيرهما من الهيئات الأخرى · وقد عهد الى الامانة الدائمة للعصبة بأعمال السكرتارية لهذه الهيئات · وشكلت لجنة عامة لها تتبع الجمعية العمومية كما سبق أن أشرنا فى البند السابق

٤ - رعاية المنظمات والمكاتب الدولية التى انشئت ، من قبل قيام العصبة، أو ستنشأ فيما بعد بقصد تنمية التعاون بين الدول فى مختلف المجالات ، وكذلك حث الدول على اقامة مثل هذه المنظمات أو المكاتب ·

وقد تضمنت الفقرة الاولى من المادة الثالثة والعشرين نصا يخول أعضاء العصبة حق انشاء وتدعيم المنظمات الدولية الكفيلة بتحقيق الغرض السابق بيانه ·

كما نصت الفقرة الأولى من المادة الرابعة والعشرين على ما يأتى :

« جميع المكاتب الدولية السابق تأسيسها بموجب معاهدات جماعية توضع تحت ادارة العصبة بشرط موافقة الدول المشتركة فيها على ذلك ، كما توضع أيضا تحت ادارة العصبة جميع المكاتب الدولية الأخرى وسائر اللجان التى تنشأ فيما بعد والتى تستهدف تسوية المسائل المتعلقة بالصالح الدولى » (٢٢) ·

٥ - الحث على انشاء منظمات وطنية للتعاون الدولى مثل منظمات الصليب الأحمر التى وردت بشأنها المادة الخامسة والعشرون ونصها :

« يتعهد أعضاء العصبة بتشجيع انشاء تنظيمات وطنية مرخص بها للصليب الاحمر وتعضيد التطوع فيها والتعاون فيما بينها لما تهدف اليه من تحسين الصحة والوقاية من الأمراض وتخفيف الآلام فى العالم » ·

---

(٢٢) المفهوم أن من أوليات المسائل المتعلقة بالصالح الدولى المسائل الاقتصادية والتجارية والصحية والثقافية والقانونية وغيرها مما يتصل بانماء التعاون بين الدول ·

ومن أمثلة المنظمات أو المكاتب الدولية السابق تأسيسها المكتب الدولى ، والمكتب الصحى لدول أمريكا ، وهما منظمتان دوليتان خاصتان بالمسائل الصحية · وكانت هناك منظمات دولية أخرى تمارس نفس الاختصاص ولكنها أقل أهمية من المنظمتين المذكورتين · كما أنشئت منظمتان دوليتان دائمتان خاصتان بالخدمات التلغرافية والتليفونية ، الأولى فى سنة ١٨٦٤ والثانية فى سنة ١٩١٨ ·

٦ - تشجيع عقد المؤتمرات والاجتماعات التى ترمى الى تنظيم التعاون الدولى • وقد نصت الفقرة الثانية من المادة الرابعة والعشرين على بعض أوجه المعاونة التى تقدمها العصبة للدول المشتركة فى اتفاقات عامة تناولت تنظيم المسائل المتعلقة بالصالح الدولى ، وفيما يلى هذا النص :

« تلتزم سكرتارية العصبة - فى جميع المسائل المتعلقة بالصالح الدولى والتى نظمت بواسطة اتفاقات عامة ولكنها خاضعة لاشراف مكاتب أو لجان دولية - بجمع ونشر كافة البيانات المطلوبة ، والقيام بأية مساعدة أخرى ضرورية كانت أو مرغوبا فيها متى طلبتها الدول المشتركة فى تلك الاتفاقات وبعد موافقة المجلس » •

واذا كان ظهور المؤتمرات الفنية التى يقوم الفنيون فيها بتمثيل دولهم الى جانب المؤتمرات السياسية يرجع الى مستهل القرن العشرين وقبيل انشاء عصبة الامم كما ذكرنا فى الباب الأول ، فقد كان للعصبة فضل تدعيم هذا الاتجاه بهدف تيسير التعاون الدولى عن طريق الدبلوماسية الجماعية فى ميادين متعددة • فقد حثت الدول على عقد اجتماعات فى صور مؤتمرات لعرض ومناقشة ودراسة المسائل الاجتماعية والاقتصادية والقانونية والصحية وغيرها ، والعمل على اقرار أهداف مشتركة فى هذه المسائل ، ووضع قواعد تلتزم الدول بها ، وتضمين هذه الأهداف والمبادىء والقواعد فى معاهدات جماعية تسجل فى أمانة العصبة • كما قامت أمانة العصبة بتقديم معاونتها الى هذه المؤتمرات مما أسفر عن تحقيقها كثيرا من الأغراض التى توختها •

المبحث الرابع

دور العصبة والدول الكبرى فى حفظ السلم والأمن الدوليين

تم اقرار مشروع عصبة الأمم فى مؤتمر فرساى فى ٢٨ ابريل ١٩١٩ ، وأصبح عهد العصبة جزءا من معاهدات الصلح ، ودخل حيز التنفيذ عام ١٩٢٠ • وبذلك دخل المجتمع الدولى مرحلة جديدة يطلق عليها عصر عصبة الأمم (١) •

---

(١) نشأت فى هذا العصر - الى جانب عصبة الأمم - منظمات اقليمية فى أوربا وأمريكا وآسيا • كما ظهرت منظمات عالمية جديدة تعمل فى المجالات غير السياسية الى جانب اللجان والاتحادات الدولية التى تعمل فى هذه المجالات أيضا ، ويطلق على هذه وتلك المنظمات المتخصصة • وقد دعمت هذه اللجان والاتحادات واهتمت العصبة بالربط بينها وبين الاتحادات الدولية =

وقد تميزت العصبة عن النماذج العملية للتنظيم الدولى التى اتخذت صـــورة المؤتمرات الدولية ، أو اللجان الدولية ، أو الاتحادات الدولية الادارية ، بأنها أول منظمـة دولية بالمعنى العلمى ، اذ كانت تتمتـع بالشخصية القانونيـة المستقلة ، ولم تكن مثل تلك النماذج مجرد أداة للتنسيق بين الدول الأعضاء ، بل كانت تمس سيادة هذه الدول • وقد أنشئت ـ على خلاف فى ذلك أيضا مع النماذج السابقة ـ لفترة غير محددة ، فلم تنص معاهدة فرساى على تاريخ معين لانتهائها ، وانما أنشئت العصبة كى تعمـل بصفـة مسـتمرة بواسطة فروعها الثلاثة (الجمعية العامة والمجلس والأمانة العامة) • كما كانت عصبة الأمم ـ من الوجهة النظرية ـ هيئة عالمية تسمح بعضويتها لكل الدول •

وهكذا بدأت عصبة الأمم تضطلع بدورها فى المجتمع الدولى بوصفها أداة لممارسة الدبلوسية اتفقت على انشائها الدول لتحقيق هدفين أساسيين هما : استتباب السلام والأمن الدوليين ، وتنمية التعاون بين البلاد ، واتخذت المنظمة طابع العلانية أسلوبا لعملها • وقد تمثل هذا الطابع فى المظاهر الأربعة التى عرضناها فى المبحث السابق وهى : قيام مؤتمر دبلوماسى دائم لجميع الدول ، وتسجيل الاتفاقات الدولية ، والتمثيل الدبلوماسى لعصبة الأمم ، والتعـاون الفنى بين الدول عن طريق الدبلوماسية الجماعية (المختلطة) •

ونظرا لأن الدبلوماسية المفتوحة التى انتهجتها عصبة الأمم فى أعمالهـا ليست مجرد شكل مقصود لذاته ، بل هى أسلوب قصد به المساهمة فى الوفاء بالاغراض التى توختها والتى ثبت عجـز الدبلوماسية السرية والدبلوماسية الثنائية المغلقة عن القيام بها ، ونعنى بتلك الأغراض تجنب تكرار كارثة الحرب والعمل على استقرار السلام والحفاظ على الأمن الدولى ، وانماء التعـاون بين أعضاء الأسرة الدولية ـ لذلك ، فان تحديد نتائج ممارسة الدبلوماسية العلنية فى عصبة الأمم يتطلب تقدير ما انجزته المنظمة من مهام ، ونصيب هذه الممارسة من تلك المنجزات •

ولما كان تطبيق العصبة نظرية الدبلوماسية المفتوحة فى أعمالها لا يكفل وحده صون السلام والأمن وتمنية التعاون بين الأمم ، فهو لا يعدو أن يكون واحدا من جملة عوامل لايتسنى تحقيق هذين الهدفين بدون توافرها مجتمعة ، وفى

= الفنية لتنمية التعاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والاجتمـاعية والفكرية كمـا ذكـرنا آنفـا ولا يزال عـدد من هـذه الاتحادات يباشر عمـاله حتى اليوم بعد أن تطور بما يتلاءم مع صورة التنظيم الدولى الحديث ، (د • مفيد شهاب ،المنظمات الدولية ، ص ٥٩ ـ ٦١ ، ٦٨) ، وهى تعمل على تنفيـذ مبادئهاوالاضطلاع بمهامها عن طريق الدبلوماسية المفتـوحة التى تمارسها الدول الأعضاء فى اطارها •

مقدمة تلك العوامل ايمان الدول بالمبادىء التى وردت فى عهد العصبة ، وتنفيذها للالتزامات التى نصت عليها مواده – لهذا فان البحث يقتضينا بيان القواعد القانونية التى نص عليها عهد عصبة الأمم فى سبيل حفظ السلام ، والنتائج التى أسفرت عنها الجهود التى بذلتها العصبة فى هذا الشأن ، وآثار ممارسة أعضائها للدبلوماسية العلنية فى هذه النتائج ايجابا او سلبا ، مع ملاحظة أن هذه الممارسة قد شابها القصور فيما يتعلق بمناقشات الجمعية العمومية ومجلس العصبة كما سبق أن أشرنا ، على حين خلت من ذلك فى المظاهر الثلاثة الأخرى التى تمثل فيها طابع الدبلوماسية العلنية ٠

مبادىء الأمن الجماعى فى عهد عصبة الأمم :

كانت الحرب – طبقا لتعريفها القانونى بأنها صراع مسلح بين الدول بقصد تحقيق غرض سياسى – مشروعة فى ظل القانون الدولى العام التقليدى ٠ وغاية ما بلغه هذا القانون من تطور هو وضع قواعد لتنظيم الحرب بغية تحديد حقوق وواجبات الدول المتحاربة والدول المحايدة ، والتخفيف من الآثار الناجمة عن الصراع المسلح كما يتبين من الاحكام التى تضمنتها اتفاقيات لاهاى فى ١٨٩٩ و ١٩٠٧ ٠

ولما وقعت الحرب العالمية الأولى بطابعها الشامل خطا القانون الدولى العام خطوة أكثر تقدما فى سبيل حظر العدوان المسلح ، وحل الخلافات الدولية بالطرق السلمية ، وذلك عن طريق النص فى عهد عصبة الأمم على التزام الدول بالمبادىء الآتية ضمانا للسلم والامن الدوليين :

- قبول التزامات معينة بعدم اللجوء الى الحرب ٠
- اقامة العلاقات بين الدول علانية وعلى أساس العدالة والشرف ٠
- الالتزام باحترام قواعد القانون الدولى العام واتباعها ٠
- تحقيق العدالة واحترام الالتزامات التى تتقرر فى المعاهدات ٠

ولما كان الامن الجماعى هو الغاية التى ينشدها المجتمع الدولى ، بوصفه النظام البديل للحرب فى ظل التنظيم الدولى أو الوسيلة لتسوية المنازعات الدولية حفاظا على السلم والأمن – بمعنى أن يكون استعمال القوة مقصورا على المنظمات الدولية ، وبالتالى تجريد الدول من حقها فى استعمال القوة وفقا لما كانت تتمتع به فى ظل القانون الدولى قبل عصر عصبة الأمم (٢) فقد أخذ عهد العصبة بهذا النظام ، اذ نص فى المادة ١٦ على اتخاذ اجراءات جماعية تتمثل فى توقيع جزاءات غير عسكرية واخرى عسكرية ضد الدولة التى تقترف أعمالا عدوانية ٠

---

(٢) د ٠ عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ٤٨٦ ٠

بيد ان التطوير الذى استحدثته العصبة فى شأن تحريم الحرب وبالتالى فى الأمن الجماعي كان محدودا ، مما يتبين فيما يأتى :

١ ـ لم يقرر العهد عدم مشروعية الحرب بصفة مطلقة ، اذ نصت المادة ١٥ على اتخاذ عدة اجراءات لحل المنازعات بالطرق السلمية ، فان فشلت هذه الاجراءات جاز للدول الالتجاء الى الحرب دون أن يكون فى ذلك مخالفة منها (٣) • وبذلك لم تكن الحرب عملا غير مشروع (٤) ، بل كانت ـ على العكس وسيلة أخيرة لحل المنازعات بعد انقضاء مهلة معينة يحاول المجلس فيها تجنب نشوب الحرب (٥) •

٢ ـ ان تدخل العصبة باتخاذ اجراءات اقتصادية أو عسكرية ضد الدولة المعتدية لم يكن حاسما ، بل كان يتم فى حدود ضيقة • ذلك أنه كان يشترط لاتخاذ هذه الاجراءات وقوع العدوان فعلا ، دون الاكتفاء بوجود تهديد للسلام مهما بلغ خطره • وبذلك يكون التدخل ـ فى أغلب الأحوال ـ متأخرا • وقد ورد العهد خلوا من تحديد معنى العدوان ، ولم تكن العصبة تملك هذا التحديد ، بل كان الأمر متروكا لتقدير كل دولة ، بمعنى أن كل دولة حرة فى أن تقرر فى سيادة كاملة ما اذا كان قد تم الاخلال بالعهد أم لا ، وترتب على قرارها المنفرد التلقائى هذا النتائج العملية التى تتفق معه • ومعنى ذلك أيضا أن عهد عصبة الأمم قد خلا من عنصر المركزية ، وهو أن يعهد الى جهاز بمهمة اتخاذ اجراءات الأمن الجماعى كما هو الشأن فى الأمم المتحدة اذ وكلت هذه المهمة الى مجلس الأمن (٦) •

---

(٣) يتحقق ذلك فى الأحوال الآتية :

- اذا مرت ثلاثة شهور على صدور حكم قضائى أو من محكمة تحكيم دون أن ينفذ •
- اذا مرت ثلاثة شهور على صدور قرار اجماعى من المجلس ضد عضو دون أن يمتثل له •
- اذا مرت ثلاثة شهور على عرض النزاع على المجلس دون أن ينعقد اجماعه على اصدار قرار فيه •

(٤) Bowett, D.W., The Search for Pe ace,1972, p. 6

(٥) د • مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٦٥ ، ٦٦ •

(٦) د • عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ٤٧٩ • ويضيف الى ذلك أن عهد العصبة قد خلا أيضا من عنصر آخر وهو التدرج فى الأخذ بفكرة المركزية فى شأن السلطة التى تقرر اجراءات الأمن الجماعى ، على خلاف فى ذلك مع ميثاق الأمم المتحدة حيث أخذ بهذه الفكرة عن طريق الاعتراف بصورة قانونية بوصاية الدول الكبرى فى هذا الشأن ، وذلك =

ويبلغ عدد حالات العدوان أو التهديد بالعدوان التى وقعت فى فترة ما بين الحربين الأولى والثانية ٣٧ حالة ، لم تعتبر عصبة الأمم الا ٢١ حالة منهـا تتوافر فى شأنها صفة العدوان أو التهديد أى مايمثل أكثر قليلا من النصف . وكانت ثمة حالات تتسم بالخطورة البالغة ضمن تلك التى لم تخلع عليها العصبة هذا الوصف (٧) .

٣ ـ يستفاد من نصوص العهد ان للدول حرية تطبيق الجزاءات الاقتصادية على فتـرات ممتدة ، وليس بصفة فورية . أما بالنسبة للجزاءات العسكرية التى يقررها المجلس ، فقد كان تنفيذها رهنا بموافقة الدول الأعضاء .

٤ ـ ان مايصدر عن العصبة ـ ولو فى صورة توصية ـ كان يستلزم اجماع الدول الأعضاء . فباستثناء بعض الحالات القليلة ، كانت قـرارات المجلس ـ مثل قرارات الجمعية العامة ـ تصدر بالاجماع . وكانت اختصاصات هذين الفرعين واحدة تقريبا ، بل وكانت سلطاتهما متسـاوية من الناحيـة القانونية .

جهود عصبة الأمم فى سبيل تحقيق مبادئها :

أقرت عصبة الامم ـ على التفصيل الذى بيناه ـ مبدأ الاحتكام الى الوسائل السلمية بدلا من استخدام القـوة فى فض المنـازعات . واستبدلت بذلك دبلوماسية التعاون الدولى فى سبيل حـل المشـاكل السياسية بدبلوماسية المنافسة والصراع التى كانت تعبر عن السياسة القومية ، أو استبدلت ـ فى عبارة أخرى ـ بدبلوماسية القرن التاسع عشر القائمة على فكرة الحقـوق القومية المطلقة دبلوماسية المصالح الدولية المشتركة .

وقد كان انشاء العصبة فى حد ذاته تعبيرا عن هذه الدبلوماسية ، اذ كان المقصود هو منع المحالفات طبقا للمبدأ الأول من مبادىء الرئيس ويلسون حتى لا تبقى الا محالفة عالمية واحدة هى عصبة الأمم على حد قوله . كمـا استحدثت العصبة أساليب متنوعة لتدعيم دبلوماسية التعاون الدولى كبديل لدبلوماسية توازن القوى التى كانت تنتهجها الدول الكبرى المتنافسة فى

بما لها من امتيازات مقررة فى التصويت بمجلس الأمن ، ومن ثم تباشر هذه الدول ذات العضوية الدائمة الاجراءات الخاصة بالحفاظ على السلم والأمن اذا كان هناك اجماع بينها على اتخاذ هذه الاجراءات .

(٧)

Michalak, Stanley J., The United Nations and the League, The United Nations in International Politics, Edited by Leon Gordenker, 1971 p. 62.

اكتساب القوة والنفوذ ، فأنشأت نظام الأمن أو الضمان الجماعى - فى الحدود التى أوضحناها - لكفالة استقلال جميع الدول ، والدفاع عن كيانها ضد الاعتداء ، ونظام الحد من التسلح ، واعترفت بحق الشعوب فى تقرير مصيرها ، كما استحدثت نظام التحكيم الدولى ، فضلا عن التنظيم الداخلى للعصبة نفسها .

وكان من شأن هذه الأساليب أن تقضى على نظام معاهدات التحالف التى تنشأ خارج نطاق العصبة وتهدد الأسرة الدولية بالتصدع ، وأن تساعد فى الوقت نفسه على تثبيت دبلوماسية التعاون بين الدول لمنع نشوء العوامل التى تؤدى الى الحرب . كما أن نظام تسجيل المعاهدات الذى نص عليه عهد العصبة كان واحدا من تلك الأساليب التى ساعدت على تفادى عقد المعاهدات السرية التى كانت بدورها احدى أدوات سياسة المحالفات والتكتلات .

والواقع أن معاهدة السلام التى تمخضت عن عصبة الأمم هى التى وضعت حدا للدبلوماسية التقليدية القائمة على سياسة الأحلاف ، وقد عدت بذلك نقطة تحول فى الأساليب الدبلوماسية . فمن المعروف أن هذه المعاهدة الدولية قد عقدت - من حيث الشكل - بصورة علنية ، اذ نشرت شروطها قبل أن تقدم للموافقة عليها من السلطات المختصة فى شتى الدول الموقعة عليها . وكان الدافع الى ابرامها عدم صلاحية نظام الأحلاف والاتحادات القديم فى العمل بعد سنة ١٩١٩ وانتهاء ائتلاف الحلفاء بنهاية الحرب (٨) .

وقد حاولت العصبة أن تنتقل بالمبادىء التى تضمنها العهد من مجرد نصوص الى قرارات تصدر عن طريق ممارسة الدول الأعضاء الدبلوماسية المفتوحة فى نطاق العصبة ، وذلك عند عرض المنازعات الدولية على مجلس العصبة أو جمعيتها ، فنجحت فى استصدار قرارات تؤكد ضرورة حل المنازعات بالطرق السلمية ، ورفض استعمال القوة لأغراض توسعية أو الالتجاء اليها كأداة لتحقيق السياسة القومية من جانب الدول . ومن ذلك القرار الذى أصدرته الجمعية فى ١١ مارس ١٩٣٢ بشأن منشوريا والقاضى بأن كل معاهدة أو اتفاق يخالف عهد عصبة الأمم أو ميثاق باريس يعد باطلا. وكذلك وقفت العصبة موقفا مماثلا عندما امتنعت عن الاعتراف بالأمر الواقع الذى وقع عن غزو ايطاليا للحبشة فى عام ١٩٣٥ ، بل انها وقعت جزاءات اقتصادية ضد ايطاليا بسبب هذا العدوان . واستطاعت العصبة أيضا أن تحل بعض المنازعات السياسية الصغيرة مثل النزاع الألمانى البولندى

(٨) أ . ج . ب تايلور ، أصول الحرب العالمية الثانية ، ترجمة مصطفى كمال خميس ومراجعة د . محمد أنيس ، ١٩٧١ ، ص ٥٢ . وفى رأينا أن طابع العلانية فى مؤتمر فرساى كان مشوبا بالنقصان كما سنوضح فيما بعد .

حول سيليزيا العليا في عام ١٩٢١ ، والنزاع الانجليزى التركى فى سنة ١٩٢٥ ، والنزاع اليونانى البلغارى فى سنة ١٩٢٥ ، والنزاع بين كولومبيا وبيرو فى سنة ١٩٣٥ (٩) ٠

قصور العصبة فى الحفاظ على السلم والأمن الدوليين :

لم تستطع عصبة الامم أن تحقق نجاحا في تسوية المنازعات الدولية الكبيرة، وبالتـالى فى الاضطلاع بدورها فى الحفـاظ على السلم والأمن الدوليين ، مما قوض الآمال التى كانت معقـودة عليهـا ٠ ذلك أنهـا ـ على الرغـم من اختصاصاتها الواسعة ـ كانت تنظيما غير فعال ، فلم تكن تملك ـ طبقـــا لعهدها وتحت تأثير الاتجاه الانجلو سكسونى ـسلطات حقيقية بقدر ماكانت تملك الاستناد الى الرأى العام ٠ وقد أدى مبدأ ازدواج السلطات بين المجلس والجمعية العـــامة الى تهرب كل فرع من تحمل المسئولية أحيانا ، أو صدور قرارات متعارضة فى أحيـــان أخرى ٠ وأدى الأخذ بقاعـدة الاجماع دون قاعدة الأغلبية فى صدور القرارات الى تعويق انطلاق العصبة فى تحقيق أهدافها (١٠) ٠ كما كان من أهم عوامل ضعف حركة العصبة وتأثيرها عدم التزام الدول الأعضاء بتطبيق الجزاءات الجماعية الا اذا قررت بنفسها اعتبار احدى الدول معتدية ، وارتهان تنفيذ الجزاءات العسكرية التى يقررها المجلس بموافقة الدول الأعضاء ٠

ولم يكن هذا القصور فى عهد العصبة وما أدى اليه من عدم تنفيذ الغالبية العظمى من الجزاءات التى قررها العهد هو الذى أدى وحده الى فشل العصبة فى تحقيق نظام الأمن الجماعى ، بل ان هذا الفشل يعزى أيضا الى التأخير المتعمد من جانب عدد كبير من الدول فى تنفيذ الاجراءات الاقتصادية التى اتخذتها العصبة ضد ايطاليا ٠ فقد كان عدم تطبيق تلك الاجراءات باعثـا على انســحاب بعض الـدول من المنظمـة ، مثـــل اليـــابان وألمـانيا ، أو الامتناع عن الاسهام فى نشاطها هذا الى جانب عدم انضمام الولايات المتحدة الى عصبة الأمم بعد أن أخفق الرئيس ويلسون فى الحصول على تأييد مجلس الشيوخ الأمريكى لمعاهدة السلام التى تضمنت عهد العصبة ، فلم توقع عليها

---

(٩) د ٠ عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ٢٧٧ ٠ و د ٠ مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٦٧ ٠

(١٠) ان قاعدة الاجماع وان كانت تمثل ـ على عكس قاعدة الأغلبية فى التصويت ـ ضمانا لكل دولة حتى لا تفاجأ بقرارات لم توافق عليها ، الا أنها تضعف من ذاتية المنظمة الدولية ، بل وتجعلها تبدو أحيانا أقرب الى صورة المؤتمر الدولى منها الى صورة المنظمة الدولية (د ٠ مفيد شـهاب ، المرجع السابق ، ص ١٢٣) ٠

الولايات المتحدة مما أضعف من هيبة العصبة منذ انشائها (١١) ، وقصور نطاق ممارسة الدبلوماسية المفتوحة بها بعد أن فشلت فى تحقيق طـــابعها العالمى • وكان من مظاهر فشل عصبة الأمم أيضا عجزها عن رد عدوان اليابان على الصين ، ورد العدوان على النمسا وتشيكوسلوفاكيا وهولندا ، واخفاقها فى منع قيام الحرب بين بورجواى وبوليفيا •

عودة الدول الكبرى الى اهداف واساليب الدبلوماسية القديمة فى مؤتمـــر الصلح وفى عهد العصبة :

عجزت عصبة الأمم عن مواجهة قضايا السلم والأمن الدوليين نتيجة لتوافر العوامل السابقة • ولكن ثمة عاملا أساسيا آخر لم يكن من شأنه اضعاف العصبة فقط ولكنه أدى أيضا الى تفجير الموقف الدولى واشتعال الحـــرب العالمية • ذلك هو عودة الدول الكبرى الى أساليب الدبلوماسية القـديمة القائمة على مبدأ توازن القوى لاتفاقها مع سياستها التى لم تنل منها كارثة الحرب ، وهى الصراع من أجل القوة والسلطان •

ولقد بدأت هذه الدبلوماسية المرتدة فى اختلاف وجهة النظر بين هــــذه الدول وبين الرأى العام العالمى حيـال الشروط التى وضعهـا ويلسون فى ٨ يناير ١٩١٨ كأساس للسلام فى المستقبل • اذ تطلع الرأى العام العالمى الى ويلسون كزعيم للعالم الحر المنتصر ومحقق لآمال الشعوب الصغيرة فى الاستقلال ، لما تضمنته هذه الشروط من ضرورة اعادة النظـر فى النظـام الاستعمارى ، وفى تحكم الدول العظمى فى مصائر الدول الصغرى ، ومن الاعتراف بحق تقرير المصير ، والمساواة بين الأفراد والشعوب بعضها وبعض، وحرية التجارة الدولية ، وحرية البحار ، وانهاء الدبلوماسية السرية ، وتقرير مبدأ علانية المعاهدات ، وانشاء نظام دولى لضمان استقلال الدول كبيرها

---

(١١) يرى المؤرخ السياسى الانجليزى تايلور فى كتابه السالف الذكر ص ٥٣ أن عدم انضمام الولايات المتحدة الى العصبة كان طعنة موجهة ضد هذا التنظيم الدولى الجديد ، ولكنها لم تكن طعنة قاضية كما فسر فيما بعد• فقد حددت العوامل الجغرافية العلاقات الامريكية بأوربا بأكثر مما حددتها الظروف السياسية • ذلك أنه مهما يكن من شأن تسويات المعاهدة ، فـــان الولايات المتحدة كانت بعيدة عن أوربا عبـر المحيط الاطلنطى ، وكان من الممكن أن تسحب القوات الامريكية من أوربا حتى لو صدق مجلس الشيوخ على معاهدة فرساى • ومع ذلك فقد بقى جزء منها فى الراين • ولاشك أنه كان سيزيد هيبة عصبة الأمم أن تكون الولايات المتحدة عضوا بها ، ولكـــن السياسة البريطانية فى جنيف ارتأت بأن عضوية دولة أنجلو سكسونية ثانية لا يحول ، بالضرورة ، العصبة الى أداة فعالة للأمن كما يريد الفرنسيون•

وصغيرها ، وغيـر ذلك من المبـادىء التى تكفل الحيلولة دون نشـوب حرب أخرى ، واقامة سلام دائم ، والتى تضمنت انشاء منظمة دولية تكون أداة تنفيذ لهذه المبادىء ، وتعتمد فى انشائها وقيامها بمهامها على الضمير العالمى ٠

ولكن انجلترا وفرنسا اللتين طالما ناشدتا الرأى العام فى جميع الدول ، ولا سيما تلك المعادية لهما ، الوقوف فى صفهما رغبة فى الاسراع بانتهاء الحرب ، وقفتا من المبادىء الديمقراطية موقفا مغايرا للرأى العام بعد أن أدى دوره فى المعاونة على كسب الحلفاء الحرب ، فعدتاها مبادىء مثـالية لا تتفق مع الواقع الدولى ٠ بل لقد تأرجح الساسة والدبلوماسيون حـول الاعتقاد فى جدوى عصبة الأمم نفسها كنظام عالمى يرمى الى التحـام جميـع الدول ــ المنتصر والمنهزم ــ فى ظله لاقامة السلام وتأكيد فاعليته ٠

وقد اضطرت الدولتان الأوربيتان المنتصرتان الى الخضوع لرغبة الرأى العام العالمى فى اقرار المبادىء التى جاء بها ويلسون ومن بينها انشاء عصبة الأمم ٠ ولكن هذه الاستجابة كانت مشوبة بسوء النية كما وضح بعد ذلك فى المفاوضات التى دارت فى مؤتمر فرساى ، وفى المواد التى تضمنتهـا معاهدات الصلح وعهد العصبة ، اذ أدى بعضها الى عدم استقرار العلاقات الدولية وما نجم عن ذلك من أزمات ٠ أما المواد الأخرى التى نصت على ضرورة الالتزام بالمبادىء السياسية القويمة وقواعد القانون الدولى والدبلوماسية العلنية ، فقد صيغ بعضها فى عبارات غامضة بقصد افراغها من محتـواها أو تفسيرها من جانب الدول الكبرى بما يحقق أطماعها ، وامتنعت هذه الدول عن تنفيذ البعض الآخر ٠

مظاهر العودة الى استخدام أساليب الدبلوماسية القديمة :

نهجت انجلترا وفرنسا فى ممارستها الدبلوماسية بعد الحرب نهجـا مخالفا لمبدأ الدبلوماسية المفتوحة الذى أكدته ديباجة عهد العصبة ومواده ، مما أدى الى تعويق بل اهدار الأهداف التى أنشئت العصبة لتحقيقها بما انطوى عليه ذلك من استنبات بذور الحرب العالمية الثانية ٠ ذلك أن الدولتين قد استخدمتا أساليب الدبلوماسية القديمـة شـكلا ومضمونا فى مؤتمـر فرساى ٠

(أ) من حيث الشـكل :

١ ــ مناقضة تشكيل مؤتمر السلام للدبلوماسية المفتوحة :

لم يكن عقد مؤتمر فرساى الذى بدأ أعماله فى ١٨ يناير سنة ١٩١٩ بقصد ابرام صلح بين الحلفاء المنتصرين ودول الوسط المهزومة فى الحرب فحسب ،

بل كانت الغاية الأساسية من عقده اعادة بناء العالم بعد الحرب ، والقضاء على كل أسباب التوتر الدولى وكفالة سلام عادل دائم · ولقد علقت مصائر الدول والشعوب جميعا بالاتفاقات التى سوف تسفر عنها الاجتماعات · ومن ثم كانت تلك الصفة العالمية لهذا المؤتمر الدبلوماسى تقتضى أن تمثل فيه جميع الدول على قدم المساواة ، فلا تحرم دولة منهزمة أو دولة صغيرة من حضوره وابداء وجهة نظرها فيه · بل كان المأمول أن يمثل المؤتمر الشعوب التى حررتها الحرب من ربقة الاستعمار أو الحكم الأجنبى بعد أن دفعت ثمن تحريرها من دماء أبنائها ومن مواردها ·

غير أن الأمر جرى على خلاف ذلك ، اذ قصرت انجلترا وفرنسا الحضور فى المؤتمر على الدول الكبرى المنتصرة وحدها · وبذلك لم تمثل فى المؤتمر ألمانيا ـ وكان ذلك من أكبر الأخطاء التى ارتكبتها هاتان الدولتان (١٢) ـ ولم تمثل بالتالى النمسا والمجر وتركيا ، كما حرمت الدول الصغرى وممثلو الشعوب من حضور جلسات المؤتمر (١٣) · بل ان روسيا السوفييتية وهى دولة كبرى لم تدع الى الاشتراك فى المؤتمر نظرا لعدم اعتراف الحلفاء الأربعة الكبار بحكومتها (الولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا وايطاليا) · على أن مسئولية عدم تمثيل روسيا تقع على فرنسا فى المقام الأول ، فلقد سعى لويد جورج الى اقناع المؤتمر باشتراك روسيا فيه على أساس أنه لايمكن تنظيم العلاقات الأوربية مع اغفالها ، ولكن كليمنصو رفض لخشيته

---

(١٢) الى جانب مخالفة عدم تمثيل ألمانيا فى مؤتمر الصلح لمبدأ عقد صلح عادل الذى نادى به ويلسون ، وما أسفر عنه ذلك من نتائج وخيمة ، فان هذا التصرف من جانب انجلترا وفرنسا كان مخالفا للقواعد التى استقرت دوليا فى تنظيم المؤتمرات التى تعقد بعد الحروب العامة أو المحدودة والتى تتعدد الدول المشتركة فيها ، اذ كانت تدعى الى هذه المؤتمرات الدولة أو الدول المهزومة لسماع وجهة نظرها للأسباب التى سبق أن أوردناها فى الفصل الثانى من الباب الأول · وهكذا يتبين كيف ضربت هاتان الدولتان الكبيرتان عرض الحائط بقواعد التزمها المجتمع الدولى خلال القرون الثلاثة الماضية ، بدلا من أن تعملا على تثبيت ما ثبتت صلاحيته من مبادىء القانون الدولى القديم ونفى غير الصالح منها اسهاما منهما بذلك فى تطوير هذا القانون بما يلائم عصر التنظيم الدولى الجديد ·

(١٣) حرمت الحركة الوطنية المصرية « ثورة ١٩١٩ » بزعامة سعد زغلول من حضور جلسات المؤتمر بالمخالفة لمبدأ حق تقرير المصير الذى تضمنته نقاط ويلسون المشهورة · وقد خرج ويلسون نفسه على هذا المبدأ باعترافه بالحماية البريطانية على مصر اذ تضمنت معاهدات الصلح مواد تقر هذه الحماية ·

أن تشغل روسيا السوفييتية الفراغ الذى خلفته ألمانيا المقهورة فى وسط وشرق أوربا ٠

وكان عدم تمثيل الاتحاد السوفييتى فى مؤتمر الصلح نقضا صريحا لمبدأ الدبلوماسية المفتوحة التى تتسم بالديمقراطية ، اذ أصبح المؤتمر مغلقا على الدول الكبرى المنتصرة وحدها ، وفقد طابعه العالمى ، واعتزل الرأى العام للشعوب ، مشبها فى ذلك « التضامن الأوربى » فى القرن التاسع عشر حتى ليطلق عليه بعض الباحثين اسم « التضامن الأوربى الجديد المعادى لألمانيا » (١٤) ٠

٢ ـ التمسك بالمعاهدات السرية :

طالبت انجلترا وفرنسا مؤتمر الصلح أن يقر معاهدة لندن السرية التى عقدتها حكومتاهما مع ايطاليا فى أثناء الحرب (٢٦ أبريل سنة ١٩١٥) واتفق فيها على طريق توزيع الأسلاب بين الدول الثلاثة (١٥) ٠ ورغم عدم اعتراف الرئيس ويلسون بهذه المعاهدة لمناقضتها لمبدأ الغاء الدبلوماسية السرية ، فقد أقرها المؤتمر تحت ضغط انجلترا وفرنسا ، وضمن بنودها معاهدات الصلح ٠ فأعطيت ايطاليا تريستا ، وترنتينو ، وزارا ، وهى جزء من اقليم دلماشيا ٠ وكانت انجلترا وفرنسا قد وعدت ايطاليا بهـذه الأقاليم نظير انضمامها اليهما واشهارها الحرب على النمسا التى كانت تشاركها فى الحلف الثلاثى مع ألمانيا (١٨٨٢) ٠ وقد ضرب الحلفاء بذلك عرض الحائط بمبدأ حق الشعوب فى تقرير مصيرها الذى أكده عهد العصبة ، اذ لم يؤخذ رأى سكان التيرول النمسويين فى ضمهم الى ايطاليا ٠

(ب) من حيث الموضـــوع :

تجميد مبداى عدالة المعاهدات وحق تقرير المصير :

استخدمت انجلترا وفرنسا فى المفاوضات السرية التى دارت فى المؤتمر أساليب دبلوماسية القرن التاسع عشر القائمة على المساومة بين الدول الكبرى فى شأن اقتسام مناطق النفوذ ، واقامة ميزان قوى يجافى قواعد القانون الدولى والمبادىء التى نص عليها عهد العصبة،والقائمة فى نفس الوقت على استخدام الضغط

---

(١٤) Mayer, Arno J., Politics and Diplomacy of Peace making, p.p. 284, 393.

(١٥) سبق أن أشرنا الى هذه المعاهدة السرية فى المبحث الأول من الفصل الثالث من الباب الأول ٠

والقوة فى مواجهة الدول المغلوبة فى الحرب ، والدول الصغرى ، والشعوب المستضعفة ٠ وقد ترتب على استخدام هذه الأساليب تجميد المبادىء المشار اليها ولا سيما مبدأ عدالة المعاهدات ومبدأ حق تقرير المصير بالنسبة لبعض القوميات ٠ وقد تمثل تجميد المبدأ الأول فى غموض النص الخاص به والنص الخاص باعادة النظر فى المعاهدات التى لا تقبل التطبيق ، وفى فرض المعاهدات غير المتكافئة ٠

أولا : غموض النص الخاص باعادة النظر فى المعاهدات التى لا تقبل التطبيق :

ثار الخلاف فى شأن تفسير المادة ١٩ التى تنص على أن « للجمعية العمومية للعصبة أن تدعو أعضاء العصبة بين وقت وآخر لاعادة النظر فى المعاهدات التى لا تقبل التطبيق ، وفى الظروف الدولية التى يهدد استمرارها السلام العالمى » ٠

ويرى الدكتور أبا دوراى (١٦) أن هذه المادة كانت تعبيرا خامدا ، بمعنى أنها لم تستخدم فى تحقيق القصد من ورائها وهو تطور العلاقات الدولية تطورا سليما ٠ وهو لايرجع ذلك الى ما اتسمت به العصبة طوال تاريخها من عدم الفاعلية ، وانما الى ميل الدول الكبرى منذ البداية الى تفسير تلك المادة تفسيرا قانونيا بحتا ، الأمر الذى كان يتناقض مع الهدف الذى من أجله ادخلت هذه المادة فى عهد العصبة ٠ وقد رأت جمعية العصبة بعد ذلك وجهة نظر أكثر اتساعا بالنسبة للموضوع كما يتضح من القرار الذى صدر فى أكتوبر من عام ١٩٢٩ (١٧) ٠ ولكن لدى أول موضوع أثير أمام الجمعية طبقا لما نصت عليه المادة ، كانت النظرة التى فسرت بها المادة ضيقة ٠

---

(١٦) هو أحد كبار الساسة والدبلوماسيين الذين أنجبتهم الهند ٠ وقد شغل منصب مدير المعهد الهندى للدراسات الدولية ، وأستاذ العلاقات الدولية بهذا المعهد ٠ كما شغل من قبل منصب الأمين العام للمجلس الهندى للشئون الدولية ٠ وكان مستشارا للوفد الهندى لدى الأمم المتحدة فى عام ١٩٤٨ ، ومثل بلاده فى معظم المؤتمرات الدولية ٠ كما أسندت اليه رئاسة تحرير مجلة « دراسات دولية » ٠ وقد ورد رأيه الذى استشهدنا به فى كتابه « استخدام القوة فى العلاقات الدولية » ، ص ٣٦ ، ٣٧ ، وهو يضم المحاضرات التى ألقاها بجامعة كلكتا بدعوة منها فى سبتمبر عام ١٩٥٧ ٠ وقد ترجمه الى العربية عبدالله حسين ومحمود فتحى عمر ، القاهرة ١٩٦٣ ٠

(١٧) قضى هذا القرار بأنه « قد يقدم عضو العصبة للجمعية — تحت مسئوليته الخاصة التى تخضع لأحكام الجمعية واجراءاتها — سؤالا هو : هل ينبغى للجمعية أن تبذل النصح كما ورد فى المادة ١٩ فيما يتعلق باعادة =

وموجز الموضوع أن بوليفيا قدمت طلبا المجمعية لاعادة النظر فى معاهدة سنة ١٩٠٤ وهى التى نزلت بمقتضاها عن بعض المناطق لشيلى ٠ ودفعت شيلى بأن العصبة « لا تتمتع بالأهلية لاعادة النظر فى المعاهدات وخاصة معاهدات السلام » ٠ وقد ساند شيلى فى طلبها الرأى الذى أعده جون ديفيز مندوب الولايات المتحدة ومؤداه « مهما اتسع تفسيرنا للمادة ١٩ ، فمن متناقض القول أن تدخل فى نطاقها معاهدات السلام التى تم التفاوض عليها بصورة جدية ورسمية ، وصدق عليها الطرفان » ٠

ولقد قامت اللجنة القانونية التى كلفتها العصبة تحقيق الموضوع باتخاذ موقف قانوني ضيق النظرة يقضى بأن مشورة الجمعية ـ فيما يتعلق باعادة النظر فى المعاهدات كما تنص المادة ١٩ ـ « لا تمنح الا فى الحالات التى تصبح فيها المعاهدات غير قابلة للتطبيق ، أى حينما تطرأ على الامور التى كانت قائمة عند توقيع المعاهدة تغييرات جذرية مادية أو معنوية الى حد يصبح معه تطبيقها خارجا عن نطاق الامكان » ٠

ويذهب أبا دوراى الى أن هذا الرأى الذى وصلت اليه اللجنة القانونية قد صار قاعدة لعدة سنوات بعد ذلك ، فلم يكن ثمة أى حافز الى اللجوء الى المادة ١٩ ٠ وبدلا من ذلك حاول الذين يرغبون فى التغيير أن يفعلوا ذلك بالقوة أو بالتهديد بالقوة ٠ ولكن هل كان رأى القانونيين المذكور آنفا متفقا مع نيات الذين وضعوا عهد العصبة ، ومتلاقيا مع احتياجات الموقف الدولى ؟٠ يجيب أبا دوراى على هذا التساؤل بالنفى مستندا فى ذلك الى أن الرئيس ويلسون واللوردسيسل كانا يتجهان الى عدم الاعتماد المطلق على مبدأ قداسة المعاهدات(١٨) ٠ ويخلص من تحليله للرأيين المتنازع بينهما الى القول بأن الرأى الأول

= النظر فى أية معاهدة بعدها ذلك العضو غير صالحة للتطبيق أو اعادة النظر فى الظروف الدولية التى يؤدى استمرارها ـ فى رأيه ـ الى تهديد السلام العالمى ؟ ٠ وتقرر الجمعية أن أى طلب من هذا النوع يجب أن يصـــاغ فى التعبيرات المناسبة ، بمعنى أن تتفق هذه التعبيرات مع المــادة ١٩ ٠ كما تقرر أنه فى حالة ادراج مثل هذا الطلب فى جدول الأعمال ، تقوم الجمعية وفقــا لاجراءاتها المعتادة بدراسة وتقديم المشورة المطلوبة اذا رأت ذلك »

(١٨) يقول أبادوراى فى ذلك :

ان هـ ٠ ميلر وهو من المؤرخين الثقاة يشير فى كتابه « مشروع العهد » الى وثيقتين هامتين تساعداننا على ادراك الأصول التى بعثت منها المــادة ١٩ ، وأولى هاتين الوثيقتين هى المشروع الذى تقدم به الرئيس ويلسون والذى أصبح فيما بعد المــادتين ١٠ ، ١٩ من العهد ٠ وها هو ذا نص المشروع :

« ان الدول الموقعة متفقة على أن يضمن بعضها لبعض الاستقلال السياسى والوحدة الاقليمية ٠ وهى متفاهمة على أن تغير الوضع الاقليمى وهو ما قد =

محافظ وقانوني ، فهو يقضى بتوكيد القداسة التى تقتضيها المعاهدات وبعدم الميل الى تشجيع الأطراف الثائرة لاعلان رغباتها في التغيير ، أما الرأى الآخر وهو مايمكننا تسميته بالرأى المتحرر والسياسى فيضع فى حسبانه أن مجرد اغــلاق الباب فى وجه المطالبة بالحقوق لن يخرس أولئك الذين لا يغامرهم شك فى عدالة مطالبهم ٠ وبدلا من ذلك فكلما أتيحت الفرصة للنظر فى المطالب العادلة للدول وفى الوسائل الكفيلة بســد الاحتيــاجات الضرورية بتقــويم الظروف القائمة ، ضاق المجال أمام الضحايا فلم يعد فى وســعهم الا أن يلجــأوا الى الوسائل الثورية المباشرة التى تهدف الى التغييرات الاقليمية ٠

= يبدو ضروريا فى المستقبل بمقتضى منطق التغير فى ظروف الشعوب وآمالها أو العلاقات الاجتماعية والسياسية يكون بموجب مبدأ تقرير المصير ٠ ومن ناحية أخرى اذا وافق ثلاثة أرباع الأعضاء فى الجمعية على أن أى تغيير للوضع الاقليمى ضرورى من أجل رفاهية الشعب المعنى ، فان العمل قد جرى على تحقيق ذلك ما دام الشعب راغبا فيه ، وما دام مثل هذا الاجراء سيتضمن تعويضا ماديا ٠ ان الدول الموقعة مقتنعة بدون تحفظ بأن سلام العالم فوق أية مسألة أخرى تتعلق بالحدود السياسية » ٠

واذا كان الرئيس ويلسون قد قصد بهذه الفقرة أن تكفل امكانية تغيير الحدود الاقليمية التى ثبتت بمقتضى معاهدة فرساى ـ ما دام ذلك التغيير متفقا مع رغبة الشعوب المعنية ـ وألا نعتمد فحسب على قداسة المعاهدات لمنــع مثل هذا التغيير ـ اذا كان الرئيس ويلسون قد قصد ذلك ، فان هذا ما يمكن ادراكه من حديثه مع مستر ميلر قائلا : « ان عصبة الأمم تعترف بالاستقلال السياسى والوحدة الاقليمية بالاضافة الى التغييرات التى تطرأ فيما بعــد على النصوص أو على الحدود اذا ما ثبت وقوع ظلم أو اذا ما كانت الظروف قد تغيرت ٠ ومن السهل اجراء مثل هذه التغييرات فى وقت تكون فيه العواطف قد هدأت ، ويكون النظر الى الأمور قائما على أساس من العدل بدلا من اجرائها فى ضوء مؤتمر للسلام بعد حرب طاحنة » ٠

ولم يكن الرئيس ويلسون وحده هو الذى اتخذ وجهة النظر هذه ، بل ان سياسيا بريطانيا كبيرا هو اللورد روبرت سيسل ضمن مشروعه الذى قدمه فى ٢٠ يناير ١٩١٩ وجهة نظر لا تكاد تختلف عن تلك التى اتخذها الرئيس ويلسون ، اذ يقول فى هذا المشروع : « اذا ظهــر فى أى وقت أن الحــدود المكفولة لدولة ما لا تتفق مع مقتضيات الموقف ، فان العصبة ستضع المسألة موضع الاعتبار ٠ وقد توصى الأطراف المعنية باجــراء التغييرات التى تراها العصبة ضرورية ٠ واذا رفضت الأطراف المعنية هذه التغييرات ، فان الدول الأعضاء بالعصبة سوف تكف ـ فى حدود ما يتعلق بذلك الاقليم ـ عن أن تلتزم بحماية الاقليم المعنى من أى اعتداء تقــوم به الدول الأخرى » ٠ =

وتعتمد المدرسة الأولى على الزمن – الى حد كبير – فى حدوث التسويات الضرورية حينما تعمد الأطراف المعنية الى البحث عن الحلول بنفسها ٠ أما المدرسة الأخرى فتعتبر مثل هذا الحل تضحية بالجانب الضعيف أمام القوى ، فالأولى يهمها الحفاظ على مجتمع منظم بغض النظر عما فيه من ظلم، والأخرى تأخذ بيد المجتمع لكى ينظم نفسه ، متفقة فى ذلك مع ما يراه (توينبى) من أن التاريخ هو قصة الحافز الانسانى المنتصر على تحديات المواقف التى تبدو فى حكم المستحيلة ٠

وهكذا يتضح لنا الى أى حد بلغ غموض الفقرة الرابعة من ديباجة عهد عصبة الأمم والمادة ١٩ منه ، وكيف استغلت الدول الكبرى ذلك الغموض فى تفسيرهما بما يكفل تحقيق أغراضها بغض النظر عن المقصد الذى توخاه ويلسون فى مشروعه والذى يتفق مع منطق التطور وآمال الشعوب ، تلك الآمال التى جاء نظام الدبلوماسية المفتوحة لتحقيقها ٠

ثانيا : غموض النص الخاص بعدالة المعاهدات :

تأتى ضرورة انتهاج الدبلوماسية العلنية من كونها الوسيلة التى تحول دون عقد المعاهدات غير المتكافئة بين الدول ، تلك المعاهدات التى تنطوى على غبن للدول الصغرى واعتداء على حريات الشعوب ٠ ولذلك اقترن قرار حكومة الثورة السوفيتية بالغاء الدبلوماسية السرية وكشف المعاهدات الخفية باصدار قرارها الخاص باعلان بطلان المعاهدات غير المتكافئة سواء أكانت سرية أم علنية ٠ كما أجمع الرأى العام العالمى بعد الحرب الأولى على المطالبة بعدم الاعتراف بمثل تلك الاتفاقات ٠

وقد تحايلت الدول الكبرى للتخلص من ضغط الرأى العام بتضمينها ديباجة عهد عصبة الأمم نصا يشير الى مبدأ عدالة المعاهدات ولا يقيدها فى

= بيد أن آراء ويلسون وسيسيل لم تسلم من الهجوم ٠ وتتضح وجهة النظر المضادة من نقد ميلر لمشروع ويلسون ، اذ جاء فيه : « ان القول بأن التعديلات الاقليمية التى تجرى بوساطة مؤتمر السلام لن ترضى المطالب جميعها هو الشيء الوحيد المؤكد الآن ، أما مثل هذه النصوص العامة المذكورة آنفا فستجعل ذلك السخط قائما الى الأبد ، وستضطر كل دولة كبيرة الى الانهماك فى الدعاية ٠ كما أنها ستجعل الاضطرابات فى سبيل التحرير مشروعة فى أوروبا الشرقية كلها على الأقل ٠ ومن المسلم به أن المبدأ المضاد لهذا هو الذى ينبغى أن يسود » ٠

ويعقب أبادوراى على رأى ميلر بقوله ان هذا الرأى يسلط ضوءا قويا على الرأيين المتعلقين بالتعايش السلمى للوضع الراهن واللذين أصبحا سائدين منذ عام ١٩٢٠ ٠

التطبيق ، كما اتخذت هذا الأسلوب نفسه في صياغة المادة التاسعة عشرة اذ جاءت غامضة تحتمل أكثر من تفسير مما يتيح لهذه الدول التصرف وفق مشيئتها دون اتهامها بانتهاك أحكام العهد ٠ فقد نص المبدأ الرابع من مبادىء العصبة على التزام الأطراف المتعاقدة بأن تحافظ على العدالة ، وأن تحترم بنزاهة كافة الالتزامات المترتبة على المعاهدات في علاقات الشعوب ببعضها٠ ويقول الدكتور بطرس بطرس غالى فى هذا الصدد (١٩) انه ثار جدل بين الفقهاء فى تفسير هذا المبدأ نظرا لان الفقرة التى تضمنته غير واضحة لأن شطرها الأول يقضى باتباع العدالة ، وشطرها الثانى ينص على احترام المعاهدات الدولية ، والشطران يكتنفهما الغموض ٠ فهل المقصود هو احترام المعاهدات فى ظل العدالة بحيث أن المعاهدات غير العادلة لا تحترم أم أن العدالة أمر قائم بذاته ، واحترام المعاهدات التزام آخر منفصل عنه ؟

رأى فريق من الفقهاء أن الفقرة الواحدة يجب أن تتضمن حكما قائما بذاته ، يقرأ ويفسر على أنه وحدة متصلة ، بمعنى أن احترام الالتزامات الناتجة عن معاهدة دولية يجب ألا يتنافى مع العدالة ٠ واستندوا فى هذا التفسير الى مدلول المادة التاسعة عشرة ، وانتهوا من ذلك الى القول ببطلان المعاهدات غير المتكافئة ٠ ووجد رأيهم هذا تأييدا من الدول المهزومة التى تسعى للتخلص من آثار معاهدات الصلح التى فرضت عليها فرضا ٠ كما أن كثيرا من الدول غير المهزومة قد أيدته أيضا لأنها رأت أنه ينطوى على خير لقضية السلام ٠ فالاستقرار الذى يقوم على أوضاع ظالمة لا يعد استقرارا حقا وانما هو هدوء يسبق العاصفة ، لأن الشعوب الحريصة على حقوقها تعمل دائما على استردادها مهما طال الضغط عليها ٠

وذهب فريق آخر الى أن مبدأ اتباع العدالة لا ينصب على مبدأ احترام المعاهدات بل ينصب على القواعد والأحكام التى تضمنتها المادة ٢٣ من عهد العصبة ، ومنها منع تجارة الرقيق ، ومنع الاتجار بالمخدرات ، وضمان حرية المواصلات ، ومكافحة الأمراض ، وغير ذلك من الأحكام التى تضمنتها تلك المادة ٠ فاذا ما تعارضت الالتزامات المترتبة على معاهدة ما مع تلك القواعد وجب اعادة النظر فيها ٠

أما المنتصرون فى الحرب ومن يستفيدون من معاهدة فرساى فتمسكوا بفكرة قدسية المعاهدات ، واحتجوا بأن البند الرابع من عهد العصبة يتضمن فى الواقع مبدأين كل منهما منفصل عن الآخر ، اذ لا علاقة بين اتباع العدالة وبين احترام المعاهدات الدولية ٠ وأيدوا رأيهم بأن المادة العاشرة من العهد تضمنت مبدأ أساسيا قامت عليه العصبة وهو أن بقاء الأوضاع السياسية

(١٩) التنظيم الدولى ، ص ٢٥٠ ، ٢٥١ ٠

والاقليمية الراهنة خير ضمان لحفظ السلام · وانتهوا من ذلك الى القول بأن احترام المعاهدات واجب ولو كانت مفروضة بالقوة على أية دولة على أثر انتهاء حرب ، ولولا ذلك لاستمرت الحروب وتتابعت ولما أمكن وضع نهاية لهـا ·

وبهذا استمرت المناقشات ولم تسفر عن نتيجة واضحة يعرف منها أى المبدأين تكون له الأولوية حين يتناقضان فى أمر ما ، وأى المبدأين يؤدى اتباعه الى حفظ السلام · وكل ما وصل اليه المفكرون أن السلام يجب أن تكون له السيادة على كلا المبدأين اذ لا عدل فى ظل الحرب ·

ثالثا : فرض المعاهدات غير المتكافئة :

تتفق الكثرة الغالبة من رجال السياسة والدبلوماسية على أن معاهدة فرساى التى وقعت فى ٢٨ يونيو سنة ١٩١٩ لاتعدو أن تكون تسوية فرضت شروطها على المهزوم فرضا ، شأنها فى ذلك كسائر معاهدات الصلح التى تعقد فى أوقات الهدنة أو بعد انتهاء الحرب · ومن ثم استخدمت الدول العظمى المنتصرة أساليب الدبلوماسية التقليدية التى كانت تتبع من قبل فى مؤتمرات الصلح ، وهى الأساليب القائمة على الضغط والاملاء حينا وعلى الخداع حينا آخر ، والمنافية للمضمون الديمقراطى للدبلوماسية العلنية · · فقد أرادت هذه الدول وعلى رأسها انجلترا وفرنسا أن تحتفظ بكل ثمار النصر مع تنازلات طفيفة ، وكان مقصدها أن تقيد ألمانيا بمعاهدة يقبلها الألمان طوعا ، وتكفل فى الوقت ذاته عدم وقوع عدوان جديد منهم · وقد وافق الرئيس ويلسون نفسه ـ وهو الذى أسهم فى اعداد مشروع معاهدة الصلح ـ على المواد الموجهة ضد ألمانيا ، لاعتقاده بأن عصبة الأمم سوف تتخلص من تلك المواد أو تجعلهـا غـير ذات موضـوع بمجرد تكوينها (٢٠) ·

وعد الألمـان معاهدة الصلح معاهدة اكراه وعبودية لـما تضمنته من شروط مجحفة فى نظرهم · وأعلنوا أنهم كانوا قد قبلوا الهدنة على أساس أن شروط الصلح ستوضع وفقا للمبادىء الأربعة عشر التى جاء بها ويلسون « ليجعل العالم مأمونا لقيام الديمقراطية » · وكان ويلسون هو الذى تفاوض معهم قبيل عقد الهدنة بشأن التسليم · ولكن الحلفاء حملوا ألمانيا وزر الحرب وعاملوها بروح التشفى والانتقام ، ففرضوا عليها تعويضات باهظة شلت حياتها الاقتصادية ، ونزعوا سلاحها ، واستولوا على صناعاتها الثقيلة مما أدى الى افلاسها عام ١٩٢٢ · وانتزعوا منهـا الألزاس واللورين وأعادوهما

---

(٢٠) تايلور ، المرجع السابق ، ص ٥٠ ·

الى فرنسا ، كما انتزعوا شمال شليزفيج · واحتلوا بعض أجزاء من ألمانيا ليكون فى ذلك ضمان لدفعها التعويضات ، وألغوا التجنيد الاجبارى فيها · وكان أشد ما أحنق الألمـان تلك الشروط التى فرضتها المعاهدة فيما يتعلق بالحدود الشرقية لبلادهم ، والاجراءات التي اتخذتها لاحياء بولندا وانشاء الممر البولندى الذى فصل بروسيا الشرقية عن مقاطعة براندنبرج وان كانت هذه الشروط قد وردت من بين النقط الأربعة عشر ، وكذلك بتر رقعة كبيرة من سيليزيا الصناعية واعطائهـــا الى بولندا · وادعى الألمـــان أيضا أن الدول الجديدة التى أنشأتها المعاهدة أقيمت على أشلاء المـانيا والنمسا ·

وهكذا ندد الألمان بالمعاهدة لأن الحلفاء لم يتفاوضوا بشأنها معهم ، بل فرضوها عليهم قسرا ، فجاءت شروطها مهينة عسيرة الاحتمال ، وكان كل هم واضعيها الحيلولة دون أن تصبح ألمانيا دولة كبرى مرة أخرى · ولم تحظ معاهدة فرساى باحترام موفور فى دول كثيرة · وتزايد الاعتقاد بأن هذه المعاهدة كان يعوزها الرسوخ الأخلاقى منذ البداية ، بمعنى أن الألمان لم يعدوها اتفاقية عادلة ، واتفق معهم فى هذا كثيرون فى الدول الحليفة نفسها · بل ان بعض صانعيها أنفسهم كانوا يعتقدون أنها معاهدة غـــير أخلاقية ، واعتقد البعض الآخر أنها لم تكن ضرورية · ومن هؤلاء فريق من الأمريكيين والانجليز ، وقد أبرز هؤلاء نقائص معاهدات الصلح فيما يتعلق بانحرافها فى تطبيق مبدأ تقرير المصير · وتزايد الاستياء من المعاهدة عاما بعد عام ، وساعد الارتياب فى عدالتها فى اثارة خصومة عالمية بشأنها مما مهد السبيل الى الحرب العالمية الثانية ·

وفى رأى كثير من الساسة أن أهم أسباب هذه الحرب ممارسة الدول الكبرى - فى مؤتمر فرساى وما تمخض عنه من معاهدات (٢١) - دبلوماسية توازن القوى القائمة على فكرة الحفاظ على السلام والأمن فى العالم من طريق التنسيق بين مصالح هذه الدول · فكان هذا المؤتمر أشبه بمؤتمرى فيينا فى القرن التاسع عشر من حيث سيطرة القوى العظمى عليه ، ومحاولتها فرض نظام لصالحها يقوم على مبدأ الميزان الدولى القديم مما يتنافى مـع الأساس الذى قامت عليـــه عصـــبة الأمم وأنظمة الأمن الجـــماعى التى استحدثتها ·

وقد ترتب على هذا أن المشكلة الألمانية التى أدت فيما بعد الى نشوب

---

(٢١) يرجع فى شأن معاهدة السلام فى فرساى ١٩١٨ - ١٩١٩ الى :
Mayer, Arno J., Politics and Diplomacy of Peacemaking, p.p. 753 — 813.
Gilbert, Martin, Britain and Germany between the Wars, p.p. 6 — 17.

الحرب العالمية ، والتى كان حسمها من أهم أهداف معاهدات الصلح ، ظلت قائمة كمشكلة دولية بغير حل ، بل زادت حدتها وغدت عامل اضطراب دائم فى المجتمع الدولى ٠ كما بقيت كذلك مشكلة الاستعمار ، اذ احتفظت كل من انجلترا وفرنسا بمستعمراتها ومناطق نفوذها ٠ وعادتا بعد ذلك الى اتباع دبلوماسية المحالفات للدفاع عن الأوضاع القائمة ضد الخطر الألمانى الذى أنبتت بذوره معاهدة فرساى ٠

وفى ظل هذا التوتر الدولى تناقص الدور الدبلوماسى لعصبة الأمم تدريجيا الى أن توقف نهائيا بسبب نشوب الحرب العالمية الثانية ، حتى تمت تصفية العصبة فى ابريل ١٩٤٦ وانتهت بذلك الدبلوماسية المفتوحة فى نطاق تلك المنظمة ٠

وبالرغم من انتهاء هذه الدبلوماسية بانهيار عصبة الأمم ، ومن تحول عهد العصبة نتيجة لذلك الى مجرد وثيقة تاريخية ، فان الفقرات الثلاث الأولى من المادة ١٦ من العهد تظل المحاولة الطليعية لوضع نظام الضمان (الأمن) الجماعى موضع التنفيذ فى اطار الدبلوماسية المفتوحة ، ذلك النظام الذى يمثل بدوره أوسع محاولة مدونة فى التاريخ للتغلب على العيوب القائمة فى نظام اللامركزية المطلقة فى تنفيذ القانون الدولى ٠ ومن ثم يتيح نظام الأمن الجماعى الحل الأمثل لمشكلة تطبيق القانون فى مجتمع من الدول المستقلة ذات السيادة ٠ ففى حين كان القانون الدولى القديم يترك أمر التنفيذ الالزامى لقواعده فى أيدى الدولة التى تعرضت للايذاء ، نجد أن الأمن الجماعى يحدد تنفيذ قواعد القانون الدولى عن طريق جميع الدول الأعضاء فى المجموعة الدولية سواء أكان الضرر قد أصابها أم لم يصبها ٠ وعلى الدولة التى تفكر فى خرق القانون أن تتوقع دائما مواجهة جبهة مشتركة لجميع الدول تقوم بصورة آلية بعمل جماعى دفاعا عن القانون ٠ وفى ظل نظام الأمن الجماعى تغدو الدولة الصغيرة غير مضطرة الى أن تنشد حماية حقوقها فى الاعتماد على معاونة دول صديقة قوية ، طالما أن هذا هو أملها الوحيد فى مقاومة ناجحة لأية محاولة لانتهاك حقوقها ٠ وقد كان تقديم العون على هذا النحو لا يعتمد على الاعتبارات القانونية ، وانما تقرره الاعتبارات السياسية ٠ وهكذا كانت حماية حقوق الدول الضعيفة المهددة من دولة قوية معتمدة على توازن القوى الذى يتخذ الأحلاف العسكرية غالبا أداة له ٠

ومن الحق أن نظام الأمن الجماعى كما ورد فى عهد العصبة جاء محدودا اذ اقتصر على نوع واحد من انتهاكات القانون الدولى ، وهو اللجوء الى الحرب بالمخالفة للنصوص المتعلقة بالتسوية السلمية للخلافات الدولية والمبينة فى المواد ١٢ ، ١٣ ، ١٤ ٠ أما بالنسبة لسائر مخالفات القانون الدولى ، فان النظام الفردى أو اللامركزى للتنفيذ الذى ينص عليه القانون الدولى العام

التقليدى هو وحده المتاح تطبيقه · وفضلا عن هذا القصور ، فان النص الخاص بتوصية مجلس العصبة للدول الأعضاء باتخاذ اجراءات عسكرية يضعف من مظاهر خلق التزامات أوتوماتيكية ذات طابع جماعى بمقتضى سائر النصوص، لأن الاجراءات العسكرية هى أهم هذه الالتزامات ، وتقييد المجلس بالتوصية من شأنه أن يجعل الدول حرة فى اتخاذ قرارها بالرفض أو القبول كما بينا من قبل · وبالاضافة الى ذلك فانه حتى المظاهر المشار اليها خادعة · فقد جاءت القرارات التفسيرية التى أصدرتها الجمعية العامة للعصبة فى عام ١٩٢١ ، والتى اعتبرت فى نفس قوة العهد من حيث الواقع أن لم يكن فى حكم القانون ، مقوضه فى النهاية للعناصر الالزامية والأوتوماتيكية فى المادة ١٦ ، اذ حولت الالتزامات الظاهرة فى النص الى مجرد توصيات لا يدعمها شيء سوى السلطة المعنوية لمجلس العصبة · ولا ريب فى أن ما قامت به تلك القرارات من اعادة صياغة المادة المذكورة قد أدى الى تأكيد الطبيعة اللامركزية لعمليات تطبيق القانون ·

وتبين الممارسة الفعلية لعصبة الأمم مدى تردد الدول الأعضاء فى الافادة حتى من الفرص المحدودة التى أتاحتها لها تلك الصياغة المعادة فى سبيل تنفيذ العقوبات تنفيذا مركزيا · فلم تطبق الاجراءات الجماعية فى التنفيذ بموجب هذه المادة الا فى حالة واحدة فقط من الحالات الخمس التى ثبت بصورة قاطعة للشك أن دولة عضوا فى العصبة قد لجأت فيها الى الحرب منتهكة عهد العصبة ، وهذه الحالة هى غزو ايطاليا للحبشة وكانت كلتاهما عضوا فى العصبة · ومع ذلك فان قرار فرض العقوبات الاقتصادية لم يشمل فرض الحظر على شحنات البترول الى ايطاليا واغلاق طريق قناة السويس فى وجهها ، مع أن الفقرة الأولى من المادة ١٦ تتيح هذين الاجراءين اللذين كانا كفيلين بمنع استمرار العدوان · ومن ثم كان تطبيق العقوبات شكليا يمثل توبيخا معنويا ولا يحمل طابع القسر والارغام ·

وعلى الرغم من هذه العيوب التى شابت نظام الأمن الجماعى فى العهد فقد كان أول محاولة لتغليب الاعتبارات القانونية على الاعتبارات السياسية التى ترتكز على مبدأ السيادة والقوة · وان كانت بذور هذه المحاولة تكمن فى بداية عصر النظام الدولى الحديث حيث اتخذت شكل الضمانات الدولية · كما كان هذا النظام التجربة الأولى التى تطورت بعد ذلك فى ميثاق الأمم المتحدة (٢٢) ·

(٢٢) Morgenthau, Politics among Nations, p.p. 282 — 291.

الفصل الثاني

أثر ظهور الدول الجديدة فى الدبلوماسية المفتوحة

المبحث الأول

اتساع نطاق العلاقات الدولية بظهور الدول الجديدة

كانت الآثار التى ترتبت على الحرب العالمية الأولى سـواء فى النواحى السياسية أوالاقتصادية أوالنظم الاجتماعية أوالقيم الخلقية فىمستوىحدةوشمول الأساليب والوسائل الحربية التى اتبعت • وكان أهم تغيير سياسى أحدثته الحرب فى المجتمع الدولى اختفاء ثلاث امبراطوريات كانت تمثل مركز الثقل فى أوربا ، وكانت أطماع عاهليها وساستها هى التى توجه دبلوماسية عصر ما قبل الحرب، ونعنى بها امبراطورية أسرةالهونتزلرن فى ألمانيا ، وامبراطوريه أسرة الهابسبورج فى النمسا ، وامبراطورية أسرة رومانوف فى روسيا • كما تفككت الامبراطورية العثمانية التى كانت سببا فى توتر الوضع السـياسى بين الامبراطوريات الاسـتعمارية المتصارعة وتنافسها للاسـتثمار بتركة « الرجل المريض » سواء فى أوربا أو آسيا أو الشرق الأوسط •

واذا كانت تلك الحرب قد أدت الى انحسار هذه الامبراطوريات واختفاء نموذج من الحكام بكل تقاليده العريقة ومفاهيمه السياسية والاجتماعيـة وأساليبه الدبلوماسية ، فانها أدت الى بزوغ قوة سياسية واقتصادية فى العالم وهى الولايات المتحدة الأمريكية • وبرزت فى الوجه الآخر من الضرورة تجربة سياسية واجتماعية ودبلوماسية مختلفة تمثلت فى قيام الاتحـاد السوفييتى بنظامه الخاص •

واستتبع اختفاء الامبراطوريات القديمة فى وسط أوربا وشرقهـا ظهور دول أوربية جديدة • ذلك أنه على خلاف ما كان يتم فى الحروب السابقة لم تضم الدول المنتصرة الى أراضيها تلك الأقاليم التى سلختها معاهدات الصـلح عن الامبراطوريتين النمساوية والعثمانية ، أو تلك المستعمرات التى تنازلت عنها الامبراطورية الألمـانية • بل أعلنت هذه الدول استقلال بعض الأقاليم ورفعتها الى مرتبة الدول المستقلة • ووضعت البعض الآخر تحت نظام جديد أطلقت عليه وصف « الانتداب » ونظمته المادة ٢٢ من عهد العصبة • وهكذا أعيد تخطيط الحدود السياسية لأوربا ، بمقتضى معاهدات الصلح التى أبرمت غداة الحرب وتضمنت جميعها حق تقرير المصير الذى مهد لاعلانه حـلول

مبدأ الجنسيات محل مبدأ التوازن الدولى بعد أن كان المبدأ الأخير قد عاد الى الظهور من جديد فى العلاقات الدولية خلال الفترة من ١٨٧١ الى ١٩١٤ ٠ فنشأت يوغوسلافيا وتشيكوسلوفاكيا فى وسط أوربا ، واعترف ببولندا ورومانيا واليونان دولا قومية مستقلة فى شرق أوربا وجنوبها وفقا للحدود التى أقرتها المعاهدات ٠ فأصبحت هنالك خمس دول جديدة على مسرح الحياة الدولية ، بعضها أنشىء والبعض الآخر وسعت رقعته (١) ، فضلا عن الاعتراف بدول البلطيق ٠ وغدت خريطة أوربا ـ وهى أصغر القارات ـ تضم ثلاثين دولة بعد أن كانت ستة عشر دولة ٠

وقد امتد تأثير الحرب فيما يتعلق باقرار حق تقرير المصير الى خارج القارة الأوربية ، اذ اعترفت الدول الكبرى بحق مستعمرات الدومنيون فى الاشتراك فى ابرام معاهدة الصلح ، والتمثيل فى عصبة الأمم كدول منفصلة مستقلة٠ واستجابت بريطانيا الى رغبة شعوب تلك المستعمرات فى الاستقلال نظير ما قدمته من تضحيات فى الحرب (٢) ٠ وازداد أعضاء الأسرة الدولية باشتراك معظم دول آسيا وافريقيا وأمريكا الشمالية والجنوبية فى الحرب الى جانب الحلفاء ، وتصديقها على معاهدات الصلح وانضمامها الى عصبة الأمم ٠ فغدت هذه الأسرة عالمية بعد أن كانت أوربية فى ظل تجارب التنظيم الدولى السابقة (٣) ٠

---

(١) يرجع فى موضوع نشأة تشيكوسلوفاكيا والاعتراف باستقلال بولندا الى : Gilbert, Martin, Britain and Germany between the Wars, p.p. 106 — 129. & 141 — 155.

(٢) شمل هذا الاعتراف جميع المستعمرات البريطانية فيما عدا الهند ومستعمرات التاج ٠ وانقسمت بذلك الامبراطورية الى عدة دويلات تقف على قدم المساواة مع بريطانيا فى خضوعها لسيادة التاج المشتركة ، وأطلق عليها جماعة الأمم البريطانية ٠ وصدر قانون وستمنستر سنة ١٩٣١ بتنظيم العلاقات بين بعضها وبعض ٠ وقد حدد المؤتمر الامبراطورى الذى عقد سنة ١٩٣٦ مركز مستعمرات الدومنيون بأنه « معادل فى المقام لمركز بريطانيا ، وهذه المستعمرات غير خاضعة بأى شكل من الأشكال احداها لأخرى فى أية ناحية من نواحى شئونها الداخلية أو الخارجية ، ولو أنها تتحد معا برباط الولاء المشترك للتاج وترتبط معا فى حرية كاملة بصفتها أعضاء فى جماعة الأمم البريطانية » ٠

(٣) ظل المجتمع الدولى حتى القرن الثامن عشر لايضم الا دول أوربا المسيحية٠ فلم تتمتع روسيا بعضوية هذا المجتمع الا فى أواخر القرن السابع عشر ٠ ثم اكتسبت الولايات المتحدة الأمريكية هذه العضوية فى أواخر القرن الثامن عشر ، وأعقبتها دول أمريكا اللاتينية فى منتصف القرن التاسع عشر =

وكان من الأمور الطبيعية أن يتسع نطاق العلاقات الدولية بظهور الدول الحديثة ، وأن تنشأ علاقات دبلوماسية جديدة فى عالم ما بعد الحرب تتفق فى طبيعتها وشكلها وأهدافها مع التغييرات التى طرأت على الخريطة الأوربية ولا سيما ما يتعلق منها بزوال موازين القوى القديمة ، كما تتلاءم مع التنظيم الدولى الجديد المتمثل فى عصبة الأمم ومنظماتها ، وأن يلقى ذلك أعباء متزايدة على عاتق الجهاز الدبلوماسى فى كل دولة مما يقتضى تطويره ودعمه لمواجهة اتساع نطاق العلاقات الدولية الجديدة وتشعبها ، والاستجابة لمتطلباتها ، ومواجهة المشاكل الداخلية والخارجية التى خلفتها سنوات أربع من الحرب • وسوف نتناول فيما يلى دبلوماسية أعضاء الأسرة الدولية فى عصر عصبة الأمم من خلال ما جد من تطورات فى الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية على الصعيدين القومى والعالمى ، مع التركيز على الدور الذى قامت به الدول الجديدة فى الدبلوماسية المفتوحة •

حرمان الدبلوماسية المفتوحة فى العصبة من مشاركة بعض الدول الكبرى :

أحدثت المفارقة بين موقف الولايات المتحدة الأمريكية أثناء الحرب وموقفها بعد الهدنة صدعا فى البنيان الدولى • فقد دخلت أمريكا الحرب الى جانب الحلفاء ، وكان دخولها هذا نقطة تحول حاسم لصالح الديمقراطيات الغربية ، كما صيغت معاهدة فرساى وفق مبادىء الرئيس ويلسون ، وأنشئت عصبة الأمم لتسوية مشكلات النظام الدولى بناء على جهوده • ولكن الولايات المتحدة التى لم تتأثر كثيرا بما خلفته الحرب من نكبات لم توقع المعاهدة ولم تنضم الى العصبة — كما سبق أن أوضحنا — بل آثرت العودة الى سياسة العزلة • لاعتقادها أن فى ذلك وقاية لها من تدخل أوربا فى شئون القارة الأمريكية • وكانت الشعوب الأوربية تتطلع الى الدولة الأمريكية فى حالة انضمامها الى العصبة لقيام بدورها فى اقامة العدل بين دولها المتنازعة ، وفى تقديم المعونات الاقتصادية لأوربا التى دمرتها الحرب • كما كانت انجلترا وفرنسا

= ثم قررت الدول الأوربية المسيحية الخمس العظمى وقتذاك (فرنسا ، والنمسا ، وبريطانيا العظمى ، وبروسيا ، وروسيا) قبول تركيا عضوا بهذا المجتمع بمقتضى معاهدة باريس فى عام ١٨٥٦ • وبدخول تركيا ثم اليابان فى عضوية الأسرة الدولية فتحت هذه العضوية للدول غير المسيحية وغير الأوربية وغدت تنتفع بتطبيق أحكام القانون الدولى • وتحرر ، بذلك ، نطاق القانون الدولى من رابطتى الدين والاقليم الأوربى ، وان كان هذا القانون لم يصبح قانونا عالميا بحق الا بعد انشاء الأمم المتحدة ، وبعد حسم مشكلة العضوية فيها سنة ١٩٥٦ وانتهاء عصر الاستعمار الأجنبى (د • حامد سلطان ، أحكام القانون الدولى فى الشريعة الاسلامية ،ص ١٠) •

تعولان عليها فى ضمان سلامة الاراضى الفرنسية من طريقين : أحدهما المساهمة فى التخفيف من وطأة التعويضات التى فرضت على ألمانيا وما تؤدى اليه هذه المساهمة من امتصاص سخطها • والثانى ممارسة الضغط الاقتصادى كأداة فعالة لكبح جماح أى دولة تبدى نزعات عدوانية ، ولا سيما أن عهد العصبة قد نص على مبدأ توقيع العقوبات الاقتصادية على الدول الأعضاء التى تنقض عهدها •

ولقد أضعف موقف الولايات المتحدة من كيان التنظيم الدولى الناشىء وحد من فاعليته (٤) ، ولا سيما فى حالات اتخاذ اجراءات جماعية ضد دولة عضو خرجت على العهد ، اذ بدأت الدول الأوربية الكبرى تميل الى العمل المنفرد لتحقيق المصالح الخاصة ، وتقيم دبلوماسيتها على أساس عصر ما قبل عصبة الأمم • فعمدت انجلترا الى الانسحاب تدريجيا من معترك الصراع بين دول القارة والاكتفاء بعضويتها للعصبة دون سعى ايجابى لتدعيمها ، اذ كانت تؤثر التفرغ لادارة شئون الدول التى وضعت تحت انتدابها واستثمار مواردها • وشغلت ايطاليا بما ثار فيها من اضطرابات داخلية • وعاودت فرنسا مخاوفها من بعث القوة العسكرية الألمانية ، فأقامت نفسها حارسة على سلام أوربا وأمنها ، وراعية للنظام العام الذى رسمته معاهدات الصلح •

أما روسيا فقد خرجت بعد ثورة سنة ١٩١٧ من صفوف الحلفاء (بريطانيا وفرنسا وايطاليا والولايات المتحدة والدول الأخرى التى انضمت اليها ووقعت مع ألمانيا معاهدة صلح برست لتوفسك • Brest — Ditovsk فى ٣ مارس سنة ١٩١٨ وانتهجت مسارا خاصا بها بسبب الخلاف العقائدى العميق – اقتصاديا واجتماعيا – بين المذهب الشيوعى والمذهب الرأسمالى

---

(٤) شاع الاعتقاد بأن امتناع الولايات المتحدة عن الانضمام الى العصبة كان يمثل العامل الأساسى لاخفاقها فى علاج مختلف المشاكل على مدى عشرين عاما ظلت خلالها تعانى افتقاد القوة • وضاعف من هذا الاخفاق ما طرأ على الشعب الأمريكى من تبدل فى مشاعره حيال التنظيم الدولى ، ذلك التبدل الذى استطاعت المعاداة الشخصية الحزبية فى الكونجرس أن تعمقه وتستغله ، بعد أن كان مفهوما أن ويلسن كان يعبر عن مقاصد الرأى العام فى بلده (Corbett, E.P. Law in Diplomacy, U.S.A., p.p. 189 — 190.

وقد انعكس موقف الولايات المتحدة من العصبة على مجموعة الدول اللاتينية فى أمريكا الوسطى والشمالية بحكم نفوذها السياسى والاقتصادى فى تلك الدول ، واحتوائها لها بمقتضى مذهب مونرو • فبدأت تنسحب من العصبة واحدة اثر أخرى ، ومن ثم لم تقم بدور دبلوماسى ذى شأن فى التنظيم الدولى هذا ، على الرغم من ادخال تعديل على عهد العصبة فى ١٩٢٢ يعترف بمبدأ مونرو (المادة ٢١) تشجيعا للولايات المتحدة على الانضمام الى العصبة •

الذى تدين به الدول الغربية • وقد اتخذ هذا الخلاف صبغة دموية فى حرب التدخل الأوربى ضدها مما أحدث آثارا سيئة فى علاقات الجانبين تفجرت فى عصر الحرب الباردة وما زالت تمثل حتى اليوم احتمال عودة التـوتر الدولى بين حين وآخر • وقد ظلت الدول الغربية ـ ومنها الولايات المتحدة ـ زمنا طويلا ترفض الاعتراف بالاتحاد السوفييتى وبالتـالى لم تكن ثمة عـلاقات دبلوماسية بينهما • ولم تمثل روسيا وهى دولة كبرى فى عصبة الأمم حين بدأت أعمالها • ولذلك وقفت بمعزل عن المجتمع السياسى الأوربى ثم انضمت متأخرة الى العصبة فى سنة ١٩٣٤ • ولكنها فصلت منها فى ١٤ ديسـمبر سنة ١٩٣٩ (٥) • كذلك ، انسحبت اليـابان عـام ١٩٣٥ ، وايطاليـا عـام ١٩٣٧ •

وكان الموقف السياسى فى امبراطوريتى وسط أوربا ، ألمانيا والنمسا ، غير مستقر بسبب الهزيمة التى لحقتهما • فقد أعلنت الجمهورية فى ألـمانيا بتاريخ ٩ نوفمبر سنة ١٩١٨ فى أعقاب ثورة بدأت بتمرد قوات الأسطول من جراء الهزائم العسـكرية وانحطاط الروح المعنـوية ، وانتهت بفـرار الامبراطور الى هولندا • وتولت ادارة البلاد حكومة من الأحزاب الاشتراكية الديمقراطية ، وكان أول عمل لها عقد هدنة مع الحلفـاء أكرهت ألـمانيا بمقتضاها على الجلاء من الأراضى التى استولت عليها • واضطرت الى الخضوع لأحكام معاهدة فرساى بما انطوت عليه من شروط سياسية واقتصـادية قاسية كان من شأنها اضعاف الجمهورية الوليدة ، فكانت مساعيها الدبلوماسية تهدف الى التخلص من آثار المعاهدة واستعادة مكانتها كدولة كـبرى فى أوربا • ولكن هذه المساعى كانت تسير فى طريق مغلق بسبب حرمان ألـمانيا من الانضمام الى العصبة واستمرار هذا الوضع حتى قبلت سنة ١٩٢٦ ولكنها انسحبت عام ١٩٣٥ •

أما امبراطورية النمسا والمجر فقد أعلن الهنغاريون استقلالهم عنها أثناء الحرب • ووقعت النمسا معاهدة استسلام مع الحلفاء غدت بمقتضاها جمهورية صغيرة ، ومنعت صراحة من الاتحاد مع ألـمانيا الا اذا صدقت عصـبة الأمم بالاجماع على هذا الاتحاد • وكانت أكبر مشكلاتها التخلص من الضائقـة الاقتصادية التى نجمت عن التعريفات الجمركية العالية التى وضعتها الدول المجاورة المعادية لها ، ومقاومة عدوى البلشفية التى انتقلت الى أكثر سكان مدنها • بيد أنها لم تستطع القيام بعمل دبلوماسى فى عصبة الأمم الا بعد قبولها عضوا بها فى سنة ١٩٢٠ •

ويتبين مما تقدم أن الدول الكبرى التى هزمت فى الحرب لم يكن لها دور

---

(٥) صدر قرار الفصل على أثر اعتداء الاتحاد السوفييتى على فنلندا فى ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٣٩ •

فى ممارسة الدبلوماسية فى عصبة الأمم ومنظماتها فى الفترة الأولى من تاريخ الأمة التنظيم الدولى بسبب حرمانها العضوية . فلما أتيح لهـا ذلك كانت الظروف الدولية قد بدأت تتغير ، والمشكلات تتفاقم ، والعصبة تعجز عن حل كثير من هذه المشكلات . ونظرا لأن الولايات المتحدة الأمريكية واتحـاد الجمهوريات السوفييتية لم يكن لهما بالمثل هذا الدور ، فقـد أدى هـذا الوضع الى بطء تطور الدبلوماسية المفتوحة فى اطار عصبة الأمم ، اذ كانت ممارستها فى المرحلة الأولى مقصورة على دولتين كبيرتين هما انجلترا وفرنسا ومجموعة من الدول الصغرى الأعضـاء فى التنظيم . ومن خـلال هـذه العضوية قامت تلك المجموعة بدورها فى مجال العلاقات الدبلوماسية العلنية لتوطيد كيانها وتثبيت استقلالها والتغلب على مشكلاتها .

المبحث الثـانى

ممارسة الدول الجديدة للدبلوماسية المفتوحة فى العصبة

حاجة الدول الناشئة الى العصبة :

نجم عن شمول الحرب العالمية الأولى وبشاعتها أن الخسائر المادية والآلام البشرية التى سببتها لم تكن مقصورة على الدول المهزومة دون غيرها بل عمت المحاربين والمحايدين ، والدول القائمة من قبل والناشئة على السواء . ولكن نصيب الدول الناشئة من هذه الخسائر كان فادحا – بالقياس الى غيرها – فى مجال التنظيمات السياسية والادارية ، بحكم بدئها من العدم وافتقادها الخبرة والكفاية ، بل ان وجودها ذاته كان معرضا للانهيار . وزاد من سوء هذا الوضع حدة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية التى باتت تعانيها من نقص بين فى الأموال والأنفس ، وتدمير لمصادر الطاقة ، وتفش للأمراض واشتداد للفاقة والعوز نتيجة تخريب المزارع وتعطل المصانع الباقية لنقص الوقود والمواد الخـام .

فكان على الجمهوريات الأوربية الجديدة التى خلقتها معاهدات الصلح أن تستعين بغيرها فى سد ما تواجهه من فراغ فى الموارد وفى الخبرات معا ، وفى تدعيم نظمها الاجتماعية القائمة ومنع انهيارها ، وفى الحفاظ على قوميتها المحصورة بين جارتين قويتين : روسيا وألمانيا . وكانت وسيلتها الى ذلك استخدام الدبلوماسية كأداة للاتصالات الدولية لتحقيق غرضين أساسيين : أولهما تأمين وجود هذه الدول ، وكسب الثقة والهيبة الضروريتين لهـا فى حياتها الجديدة ، وما يقتضيه ذلك من التغلب على المشكلات السياسية الناجمة عن وضعها الخاص وفى مقدمتها مشكلة الأقليات العنصرية التى جعلت ولاء بعض رعاياها لها متضاربا غير مأمون ، ومشكلة تأرجح حـدودها وعـدم

استقرارها (٦) . أما الغرض الثاني فهو الحصول على المعونة الفنيــــة في شتى المجالات .

وكان التنظيم الدولى المتمثل فى عصبة الأمم هو المجال الطبيعى للعمــــل الدبلوماسى لهذه الدول ، اذ أصبحت الاتصالات الدوليـة تتم فى نطاقه ، وتراجعت بنشاته الدبلوماسية التقليدية شكلا وموضوعا من الوجهة النظرية. ولئن عمدت بعض الدول القديمة الى استخدام هذه الدبلوماســـية لتحقيق أغراضها خارج عصبة الأمم ، فإن ذلك لم يكن بالأمر المتاح للدول الصـغرى بحكم افتقادها العنصر البشرى الخبير فى هذا المجال ، فضلا عن أنه لم يكن فى صالحها فهى من خلق هذا النظام المستحدث ، وعملها بمعزل عنه يضعها فى مهب الرياح بين أحقاد الدول المنهزمة التى اقتطعت تلك الدول الصغرى من أراضيها ومطامع الدول الكبرى المنتصرة .

والأهم من ذلك أن التنظيم الدولى كان الضامن لاستقلال هـــــذه الدول واستقرارها وفقا لأساليب الأمن الجماعي التى استحدثها ، والكفيل بتقديم المعونات اللازمة لها من طريق الأجهزة والمنظمات التى أنشأها أو وضعهـــا تحت ادارته (٧) . كما أن هذا التنظيم قد خصص لها مقاعد فى الجمعيـــة العمومية وفى مجلس العصبة تحتلهـــا الى جوار الدول الكبرى ، ممـــا يتيح لها الفرصة لتمثيل مجموعة الدول الصغيرة ، والعمل الدبلوماسى فى سبيل تدعيم حاضرها وتأمين مستقبلها والمشاركة فى تنظيم عالم ما بعـــد الحرب والحفاظ على السلام والأمن الدوليين .

تدعيم الدول الجديدة للدبلوماسية المفتوحة :

لئن كانت ممارسة الدول الجديدة للدبلوماسية العلنية تحت منبر عصبة الأمم ومنظماتها دفاعا عن أمنها واستقلالها وتحقيقا لمصلحها ، والتزاما بعهـــد العصبة ، فلقـــد كانت فى نفس الوقت دعما لتلك الدبلوماســية وتوسيعا لنطاقها . ولقد ازداد هذا الدعم نتيجة انتهاج الدول الصغيرة الأخرى التى كانت قائمة قبل الحرب لهذا الاتجاه ، اذ تهيأت لزعمائها ـ لأول مرة ـ فرصة عرض أفكارهم وآرائهم فى الاجتماعات الســـنوية للجمعية العمومية ومجلس

---

(٦) تألفت هذه الأقليات من الهنغاريين ذوى الأصـــل المجرى الذين سلخوا من هنغاريا ـ وكانت جزءا من امبراطورية النمسا والمجر قبل اعلانها الاستقلال ـ وضموا الى جمهورية تشيكوسلوفاكيا ومملكة يوغوسلافيا الجديدتين دون أن يستفتوا فى ذلك ، مما جعل منهم ومن الأقليات الأخرى فى ســـائر الدول الجديدة مشكلة تهدد السلام فى أوربا .

(٧) المواد من ٢٣ الى ٢٥ من عهد العصبة .

العصبة فى جنيف (٨) • فأفادوا التنظيم الدولى بجهودهم ولا سيما فى مجال العمل باللجان للجمعية العمومية • كما أفادوا منه كمؤتمر دائم يجمع بينهم ويجعل دولهم على قدم المساواة من حيث السيادة مع الدول الكبرى بعد أن كانت المؤتمرات قبل الحرب مقصورة على مجموعة الدول العظمى • ولقد أتاح لهم ذلك فرصة تنسيق العمل بينهم ، وتمثيل دولهم ذات المصالح المشتركة فى جبهة متحدة تستطيع أن تواجه أطماع القوى الكبيرة ومؤامراتها ، وقد تمثل ذلك فى « الاتفاق الودى الصغير Petite Entente الذى كونته بلجيكا وبولندا وتشيكوسلوفاكيا ويوغوسلافيا ورومانيا • وبلغ من تأثير هذه الجبهة أن الدول الأخرى بدأت تخطب ودها وتعمل على توثيق علاقاتها الدبلوماسية معها (٩) •

وكان من شأن ذلك أن تأكدت ثقة هذه الدول بنفسها ، وايمانها بقدرتها على المشاركة بنصيب فى قضايا الأسرة الدولية • على أن الأمر الاكثر أهمية أن ممارستها للعمل الدبلوماسى فى ظل العصبة كانت تجربة أولية آتت ثمارها فى المستقبل أكثر منها فى الحاضر • فلا شك أن الدور الذى تقوم به الدول الصغرى على المسرح الدولى من خلال الأمم المتحدة منذ نشأتها حتى اليوم يرتد فى أصوله البعيدة الى تجربتها تلك فى عصبة الأمم •

وفى رأينا أنه مهما كان دعم الدول الصغيرة للدبلوماسية المفتوحة فى اطار عصبة الأمم محدودا بحكم صدوره عن قوى دولية محدودة التأثير فى المجتمع الدولى بالقياس الى القوى الكبرى ، وواقعا تحت ضغط تلك القوى ، فيكفى أن الدبلوماسية الديمقراطية التى نص عليها فى عهد العصبة كمبدأ من مبادئها قد انتقلت من عالم النظريات الى عالم الواقع فى الحياة الدولية ، وتمسكت بها الدول الناشئة كملاذ بقيمها التردى فى شباك المنازعات بين الدول العظمى، تلك المنازعات التى كانت تحل قديما فى غيبتها وعلى حسابها • وبذلك قطعت هذه الدبلوماسية شوطا الى الأمام ترك طابعه واضحا فى مستقبلها • وبدا هذا الطابع أكثر تميزا فى المنظمات الفنية الدولية ، وفى المنظمات الاقليمية •

---

(٨) برز من هؤلاء الزعماء هيمانس Hymans البلجيكى ، وبرانتنج Branting السويدى ، ونانسن Nansen النرويجى ، وموتا Motta السويسرى ، وبنيش Benés التشيكوسلوفاكى ، وبوليتيس Politis اليونانى •

(٩) عملت فرنسا على اجتذاب هذه الدول اليها بعد عودة الولايات المتحدة الى سياسة العزلة وتخلى انجلترا عن منازعات القارة • وكانت فرنسا ترمى الى تأليف حلف من تلك الدول يعوضها عن حليفتها السابقة روسيا ، وتستخدمه كأداة ترجح كفتها فى شرق أوربا ضد القوة الألمانية فى وسط أوربا •



اجتماعات رؤساء الدول

وأثرها فى نشأة الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة

يعد مؤتمر فرساى سنة ١٩١٩ نقطة تحول فى شكل الدبلوماسية أكثر منه فى مضمونها اذ أضف ملمحا جديدا الى هذا الشكل ، وهو قيام رؤساء الدول والحكومات بالمهام الدبلوماسية بدلا من رجال الدبلوماسية المتخصصين • ولئن كانت هذه السمة قد ظهرت فى مؤتمرات القرن التاسع عشر وعلى الأخص مؤتمرى فينا سنة ١٨١٥ ، فانها لم تتخذ صورة الظاهرة العامة اذ كان للدبلوماسيين المحترفين دور بارز فى تلك المؤتمرات • أضف الى ذلك أن مؤتمر فرساى قد انعقد فى ظل نظام دولى مغاير لذلك اكتنف انعقاد المؤتمرين المشار اليهما • ويتمثل هذا الاختلاف فى الفارق الشاسع بين الحربين اللتين عقدت هذه المؤتمرات لتسوية المشاكل الناجمة عنهما وفى النظم السياسية والدبلوماسية والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية السائدة فى كل من العصرين •

على أن ما يعنينا فى هذه الدراسة هو الاختلاف النوعى فى العمل الدبلوماسى الذى مارسته الدول الممثلة فى كل من مؤتمرى فينا ومؤتمر فرساى ، والمؤتمرات التى أعقبته • فلقد كانت الدبلوماسية المفتوحة التى أعلنت الحكومة السوفييتية الروسية التزامها بها ثم جاء تصريح ويلسون مؤكدا لها ، كانت الطابع الغالب فى المؤتمر الأخير ، على الرغم من النقد الذى وجه اليه فى هذا الصدد • وقد اتسعت دائرة ممارسة هذه الدبلوماسية تبعا لتمثيل عدد كبير من الدول فى المؤتمر (١) • كما جرت هذه الممارسة تحت أعين الرأى العام العالمى وان لم تكن تحت رقابته بسبب استمرار هيمنة الدول الكبرى التى خرجت منتصرة من الحرب على أعمال المؤتمر وقراراته •

بيد أن بعض قطاعات الرأى العام فى هذه الدول قد لعب دورا غير مباشر

---

(١) يتبين مدى اتساع قاعدة هذا التمثيل اذا لاحظنا أن عدد الدول التى اشتركت فى الحرب وصدقت على معاهدات الصلح بلغ ٣٢ دولة تتكون من الحلفاء وعددهم ٢٧ دولة ومؤيديهم •

فى توجيه الاتصالات الدبلوماسية التى جرت فى المؤتمر ، فكان له من ثم أثر فى توجيه تلك الأعمال والقرارات • ذلك أنه بانهيار دول الحكم المطلق فى روسيا وألمانيا والنمسا والمجر أصبحت الأسرة الأوربية تتكون من مجموعة الدول التى تأخذ بالنظام الدستورى البرلمانى ، فكان للرأى العام ممثلا فى مجالسها النيابية دوره فى تخطيط السياسة الخارجية وتنفيذها (٢) ، تستوى فى ذلك الدول الكبرى : أنجلترا وفرنسا وايطاليا ، والدول الصغيرة الناشئة : بولندا ورومانيا وتشيكوسلوفاكيا ويوغوسلافيا واليونان ، اذ أقيمت فى هذه الدول حكومات ديمقراطية • وترجع تسمية الدبلوماسية المفتوحة أو العلنية بالدبلوماسية الديمقراطية الى اتفاقها مع نظام الحكم فى الدول الديمقراطية وعماده التعبير عن الرأى العام الممثل لجماهير الناخبين •

المبحث الأول

ظاهرة اجتماعات الرؤساء فى عصر عصبة الأمم

كان اجتماع رؤساء الدول والحكومات فى مؤتمر الصلح الحلقة الأولى (١) فى سلسلة من الاتصالات الدبلوماسية المباشرة استمرت منذ ذلك التاريخ حتى اليوم • واتسمت بطابع الدبلوماسية العلنية المختلطة والتى تسير جنبا الى جنب مع الدبلوماسية التقليدية القائمة على المفاوضات الثنائية وما تستخدمه من أساليب لا يحدها الا قيد واحد هو تسجيل ما قد تسفر عنه هذه المفاوضات من معاهدات ضمانا لعلانيتها ووفقا للمادة ١٨ من عهد العصبة •

وكانت الحلقة الثانية من سلسلة اجتماعات الرؤساء تلك المؤتمرات التى عقدها هؤلاء الكبار ومعاونوهم لابرام اتفاقيات الصلح تنفيذا لقرارات مؤتمر

---

(٢) يتبين مدى تأثير الرأى العام فى الدول التى تأخذ بالحكم الدستورى فى رفض الكونجرس الأمريكى توقيع معاهدة فرساى والانضمام الى عصبة الأمم ، وفى ضغط جماعات من الرأى العام فى الدول الأوربية الحليفة ولا سيما بريطانيا كى تنتهج الحكومات سياسة التشفى والانتقام من ألمانيا فى معاهدات الصلح •

ولمزيد من التفاصيل يرجع الى :

Albig, William, Modern Public Opinion, 1956, p.p. 332 — 367.

(١) استبعدنا الاجتماعات التى تخللت أعوام الحرب وحضرها القادة السياسيون والعسكريون فى الدول المتحالفة ، اذ كانت أقرب فى طبيعتها الى مجالس الحرب منها الى المؤتمرات الدبلوماسية ، وان كان بعضها قد تناول تنسيق السياسة الخارجية والاتصالات الدبلوماسية بهدف كسب الأعوان وعزل الخصوم الى جانب تنسيق الخطط الحربية •

فرساى • وقد أسفرت هذه الاجتماعات عن ابرام معاهدة سان جرمان فى سبتمبر سنة ١٩١٩ بين النمسا والحلفاء ، ومعاهدة تريانون فى ٤ يونيه سنة ١٩٢٠ بين الحلفاء وهنغاريا (المجر) ، والمعاهدة التى عقدت بين ألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية سنة ١٩٢١ وقد مثل فيها الرئيس ويلسون دولته وقام بالتفاوض مع الألمان (٢) •

أما الحلقة الثالثة من اجتماعات الرؤساء ، فهى لقاءاتهم فى الجمعية العمومية لعصبة الأمم منذ التأم عقدها أول مرة بجنيف فى سبتمبر عام ١٩٢٠ ومثلت فيها أربع وأربعون دولة ، ولقاءاتهم فى مجلس العصبة ، وذلك فى الاجتماعات العادية وغير العادية • ولقد كانت هذه الاجتماعات بمثابة التربة التى نبتت فيها بذور الدبلوماسية البرلمانية ، تلك الدبلوماسية التى مالستها الدول فيما بعد فى الأمم المتحدة ومنظماتها الى جانب الأشكال الأخرى من الاتصالات الدولية (٣) •

٦

العوامل التى ساعدت على نشأة ظاهرة اجتماعات رؤساء الدول :

ترجع الظاهرة الجديدة فى الاتصالات الدبلوماسية ، ونعنى بها ممارسة رؤساء الدول والحكومات لهذه الاتصالات بأنفسهم منذ عقد مؤتمر فرساى ، الى العوامل الآتية :

---

(٢) حملت هذه المعاهدات طابع الاكراه وأصبحت مثار جدل سياسى وقانونى لم يستقر الرأى حياله حتى اليوم كما سبق أن أشرنا ، وكان شأنها فى ذلك شأن سائر المعاهدات التى عقدت على مدار التاريخ بين منتصر ومنهزم • فقد اضطرت النمسا والمجر وألمانيا الى الخضوع لشروط الحلفاء • فانقطع بموجب معاهدة سان جرمان كثير من الأراضى التى كانت تابعة للنمسا • وسلخت من المجر بمقتضى معاهدة تريانون ولايات سلوفاكيا وترنسلفانيا وكراوتيا وضمت الولاية الأولى الى تشيكوسلوفاكيا ، والولاية الثانية الى رومانيا ، والولاية الثالثة الى يوغوسلافيا • أما ألمانيا فقد قبلت الأحكام العديدة التى تضمنتها معاهدة الصلح المعقودة معها ، ومن بينها البند الخاص بتحملها تبعة اندلاع الحرب ، وهو البند الذى اعترضت بعدئذ على وجوده بمعاهدة فرساى •

ويدخل فى حكم هذه المعاهدات من حيث توافر عنصر الاكراه معاهدة بوخارست التى فرضها الألمان على رومانيا فى مايو سنة ١٩١٨ ، ومعاهدة برست ليتوفستك التى أملوها على روسيا السوفييتية فى مارس سنة١٩١٨ •

(٣) بلغ الامتداد الزمنى لهذه الحلقة خمسة عشر عاما اضمحلت بعدها عصبة الأمم وفقدت ايجابيتها ، وخيمت على المحيط الدولى سحب من التوتر انتهت باشتعال الحرب العالمية الثانية •

اولا : طبيعة النظام الديمقراطي :

يقوم هذا النظام على مبدأ مسئولية السلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية ٠ ومن ثم كانت رغبة رؤساء الحكومات في اجراء المفاوضات وعقد المعاهدات التي تترتب عليها ، دون الاعتماد في ذلك على غيرهم من رجال السياسة والدبلوماسية ، لأنهم وحدهم الذين يتحملون مسئولية هذه الأعمال امام ممثلي الشعب ، وفضلا عن هذا ، فان ممارستهم هذا العمل الدبلوماسي بانفسهم يجعلهم أقدر على الدفاع عنه بحكم استيعابهم لدقائق الموضوعات التي تعالجها المعاهدات وللظروف التي تحيط بها ٠

ثانيا : أهمية المسائل المعروضة على المؤتمرات :

كان مؤتمر فرساي بمثابة برلمان عالمي عهدت اليه مهمة اعادة تنظيم الخريطة السياسية لأوربا ، وانشاء تنظيم دولي ٠ وعلقت الشعوب آمالها في ارساء دعائم السلام ، ووضع نظام جديد للأمن ، وتوطيد الحريات وخاصة حق تقرير المصير ، واعادة النظر في السياسة الاستعمارية ، وغير ذلك من المشكلات التي سببت الحرب أو تخلفت عنها ٠ كما كانت المسائل التي عرضت على المؤتمرات التي أعقبت مؤتمر الصلح على جانب كبير أيضا من الاهمية ، سواء في ذلك تلك التي لم يبت فيها هذا المؤتمر أو المشكلات التي جدت في المجتمع الدولي ٠ فارتأى رؤساء الدول والحكومات ضرورة قيامهم بتمثيل دولهم ، ليكون هذا التمثيل على مستوى أهمية الموضوعات المعروضة والنتائج المترتبة على مناقشتها من حيث تأثيرها على السلام والأمن الدوليين بصفة عامة وعلى أمن الدول فرادى بصفة خاصة ، ولكي يقنع كل رئيس دولة غيره من الرؤساء بوجهة نظر دولته وعدالة مطالبها ويصل الى تحقيق أكبر قدر من هذه المطالب ٠

ثالثا : كسب المهابة الدولية :

حرص الرؤساء على حضور مؤتمر الصلح لاظهار الدول التي يمثلونها بمظهر القوة والهيبة في المجتمع الدولي ، اذ كان المؤتمر محفلا تبارى فيه الحاضرون وتنافسوا في احراز قصب السبق لدولهم في هذا المضمار ٠ كما كان وراء هذا الحرص حافز آخر وهو اكتساب النفوذ الشخصي وذيوع الصيت أمام الرأى العام العالمي والرأى العام المحلي فلا غرو أن يفد الى مؤتمر فرساي أقطاب الدول الديمقراطية الكبرى وزعماؤها السياسيون ، فيحضر الرئيس الأمريكي ودرو ويلسون ، ولويد جورج رئيس الوزارة البريطانية ، وكليمنصو رئيس الوزارة الفرنسية ، وأرلندو رئيس الوزارة الايطالية ، كل منهم على رأس وفد دولته ، وأن يمثل الدول الصغرى رؤساؤها أيضا ممن سبق أن أشرنا اليهم ٠

رابعا :طبيعة الدبلوماسية المفتوحة :

ان الطابع الديمقراطى ، وهو جوهر الدبلوماسية المفتوحة ، يجعــل أداء العمل الدبلوماسى فى متناول الزعماء وغيرهم من رجال السياسة على حـين أن أساليب الدبلوماسية المغلقة لا يتقنها الا رجال الدبلوماسية التقليدية . ولذلك اعتمد ممثلو الدول الكبار فى مؤتمر الصلح على فن الخطابة فى تحقيق أهدافهم السياسية ، اذ كان أغلبهم قد تعلموا المبادىء الديمقراطية فى ساحات البرلمانات وعركوا الحياة النيابة فى بلادهم ، واستوعبوا أساليب المجادلات والمداولات البرلمانية . كما أتقنوا فن الحديث الى الجمــاهير والتأثير فى مشاعر المستمعين ، من خلال التصريحات التى أدلوا بها والخطب التى ألقوها فى أثناء الحرب لحث المواطنين على الانخراط فى ســلك التجنيد وتعزيز المجهود الحربى . كما أن اعتماد رؤساء الدول على الخطابة فى مؤتمر فرساى كان ضرورة اقتضتها طبيعة الدبلوماسية المفتوحة التى تمارس تحت منــابر المؤتمرات الدولية ، ويلحظها الرأى العام بالاهتمام والمتابعة . ويتبين مـدى هذا الاعتماد بالاطلاع على الخطب التى ألقاها الرؤساء فى هذا المؤتمــر وما اتسمت به من اثارة عاطفية ، ومحاجة عقلية تستند الى المبادىء القانونية والمثل الاخلاقية .

المبحث الثانى

اجتماعات الرؤساء لانشاء تنظيم دولى جديد

لئن كانت اجتماعات الرؤساء فى عصر العصبة ـ سواء فى اطارهـا أو خارج هذا الاطار ـ لم تحقق الا النزر اليسير من أهدافها ، على حين عجزت عن حل المشكلة الكبرى وهى قضية السلام العالمى ، فلم يكن ثمة بديل ـ رغم ذلك ـ من استمرار عقد هذه الاجتماعات فى حالة الضرورة ، وقد أكدت هذه الضرورة الحقائق الآتية :

(أولا) انقضاء عصر العزلة السياسية بين الدول الى غير رجعة ، فلم يعد فى امكان أى دولة أن تكون بمنأى عن التأثر بالتيارات السياسية والاجتماعية المحيطة بها ، أو الوافدة اليها ، كما لم يعد فى امكانها أن تستغنى عن التعاون مع غيرها فى شتى المجالات بعد أن نجحت دبلوماسية التعاون الفنى التى أرستها عصبة الأمم ومكاتبها . وقد كانت الاجتماعات الدبلوماسية للرؤساء احدى الوسائل التى استخدمت لمواجهة هذه التيارات والمشاركة الايجابية فى التعاون الدولى ، وساعد على ذلك سهولة وسائل الانتقال .

(ثانيا) توطد دعائم الديمقراطية بعد انهيار النظم الدكتاتورية . وقـد ترتب على ذلك ضغط الرأى العام الداخلى فى الدول المختلفة على رؤســاء الحكومات لحل المشكلات وعلى الأخص ما يتعلق منها بالسلام والأمن فى المجتمع

الدولى . كما قام الرأى العام العالمى ، وكان قد قطع شوطا فى مرحلة النمو بدور فى هذا المضمار .

(ثالثا) اشتداد الخطر الألمانى وتهديده للأمن الأوربى وعودة حالة التوتر التى سبقت نشوب الحرب العالمية الأولى ، مما كان يتطلب اجتماع أقطاب الدول الغربية للبحث فى التدابير الوقائية .

(رابعا) شيوع الاعتقاد بأن نشوب حرب موضعية محدودة فى أوربا لا يؤمن معه تحولها الى حرب عامة بسبب تعقد المشكلات وتشابك العلاقات الدولية . فلم يكن بد من التصدى لهذا الموقف بعقد اجتماعات دولية على أعلى مستوى .

(خامسا) نجاح تجربة اجتماعات رؤساء الدول الحليفة قبيل الحرب الأولى واثناءها ، اذ حققت هدفها وهو الانتصار على معسكر الوسط من طريق توحيد الجهود وتنسيق الخطط السياسية والاستراتيجية .

وقد تعقد الموقف الدولى نتيجة العجز عن حل المشكلة الأساسية التى كانت السبب فى نشوب الحرب الأولى ، ونعنى بها المشكلة الألمانية بابعادها المختلفة التى تمثلت فى نزع السلاح ، والنزاع بشأن الحدود أو الأراضى . وخصوصا الألزاس واللورين وحوض السار ، ورواسب الخلاف حول التعويضات ، ومشكلة الأقليات ، والسياسة الاستعمارية المرتبطة بالأزمة الألمانية . وكان مرد هذا العجز الى طبيعة معاهدة الصلح المتنازع عليها ، وعدم تنفيذ بعض احكامها ، والصراع القانونى والدبلوماسى حول عدالة الأحكام التى نفذت منها كما تبين فى المبحث الرابع من الفصل الأول فى هذا الباب . هذا ، فضلا عن افتقاد أحكام المعاهدة عنصر الالزام ، وعدم تخفيض فرنسا سلاحها الى المستوى الألمانى ، واصرار ألمانيا على التحلل من التزاماتها كما سبق أن نوهنا .

وظهر بصورة واضحة ضعف فاعلية عصبة الأمم ، فقد عجزت عن المحافظة على السلام وعن القيام بأهم الواجبات المنصوص عليها فى العهد ، اذ أخفقت فى ميدان خفض التسلح وفى حماية استقلال الدول الصغيرة . كما فشلت فى منع الحرب بين براجواى وبوليفيا ، وبين اليابان والصين كما ذكرنا آنفا . وبصفة عامة فشلت فى حل المنازعات الدولية بالطرق السلمية (١) . وفقدت كثير من الدول ثقتها بجدوى العصبة ، ولم تعمل الدول المؤمنة بها على دعمها ، أو عجزت عن ذلك ، على حين عملت أخرى على هدمها ، فتزايد عدد الدول المنسحبة منها الى أن قضى عليها فى نهاية الأمر .

---

(١) د . محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٤٢ .

على أن انهيار الجمهولية الألمانية الناشئة ، وتولى هتلر مقاليد السلطة سنة ١٩٣٤ وفرضه الدكتاتورية السياسية ، قد عجلت بتوهور الوضع الدولى من سئ الى أسوأ ، وسيرت الأمور قدما الى نهايتها الحتمية المتوقعة ، فلم تعد تجدى أية محاولة لترميم التصدع الذى أصاب البنيان السياسى فى أوربا والتعاون الذى انهار • وأعيد تسليح ألمانيا بحيث غدت أقوى الدول تسليحا فى أوربا ، وانطلقت النزعة العسكرية الألمانية من عقالها مصممة على استرداد مكانة بلادها كدولة عظمى • وانتعشت ألمانيا اقتصاديا فى ظل رأسمالية الدولة والقوانين الاستثنائية التى سنتها النازية • ونادى هتلر بسياسة « الحاجة الى المجال الحيوى » (٢) •

انهيار دبلوماسية عصبة الأمم واجتماعات الرؤساء بتدهور الوضع الدولى :

اتسعت جبهة الدكتاتورية ذات النزعة القومية المتطرفة والمعادية للنظامين الشيوعى والديمقراطى الغربى بالتقارب بين النازية والفاشستية التى أرسى قواعدها موسولينى فى ايطاليا منذ أمسك بزمام السلطة فى سنة ١٩٢٢ ، ودخلت الدولتان معا حلبة الصراع الاستعمارى ضد انجلترا وفرنسا فى سبيل الحصول على السلع والمواد الأولية والأسواق اللازمة لتصريف المنتجات والبضائع ، ومنازعتهما فى مجال تحقيق الاستثمارات الأجنبية • واقترن التوتر ميدان العلاقات الدولية باستمرار آثار الأزمة الاقتصادية التىأصابت العالم فى عام ١٩٢٩ والاضطرابات الاجتماعية التى صاحبتها • وكانت هذه الأزمة قد غيرت مجرى هذه العلاقات ، اذ كان لها أكبر الأثر فى العدول عن اقتضاء تعويضات الحرب من ألمانيا ، وفى التمهيد للحكم الهتلرى ، وفى الاتجاه نحو التسليح ، وبصفة عامة فى نشوب الحرب العالمية الثانية (٣) •

وكان من الأمور الطبيعية فى فترة اضمحلال التنظيم الدولى أن تخلى الدبلوماسية الديمقراطية فى نطاق عصبة الأمم سبيلها كى تحتله دبلوماسية

---

(٢) يرى المؤرخ السياسى الانجليزى تيلور فى كتابه « أصول الحرب العالمية الثانية » ، ص ٩ ، أن هتلر لا يتحمل وحده وزر الحرب بل تشاركه فى المسئولية الدولتان المنتصرتان بريطانيا وفرنسا ، اذ كان فى مقدورهما حسم الأوضاع القلقة ، ومقاومة نزعة التوسع الألمانية • ولكن الخوف من نشوب حرب عالمية ، وانعدام الرؤية ، والريب المعنوية ، وربما الرغبة فى تحويل القوة العسكرية الألمانية ضد الاتحاد السوفييتى ، أدت بهما الى عدم المقاومة • كما يرى (ص ١٢ ــ ٢٦) ان هتلر لم يكن لديه خطة لشن حرب عالمية اذ كان مقتنعا بأنه سيحقق أهدافه فى انشاء امبراطورية ألمانية فى شرق أوربا باستخدام دبلوماسية الخداع والدعاية والتهديد •

(٣) د • محمد حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ٢٤ •

النظم الدكتاتورية القائمة على التهديد باستخدام القوة • ولقيت نفس المصير دبلوماسية الدول الغربية التى اتخذت من اجتماعات الرؤساء خارج اطار التنظيم الدولى أسلوبا للاتصالات الدولية ، بل انها أصيبت بالتخبط منذ بداية العقد الرابع من هذا القرن حتى نهايته • وكانت العلة الجوهرية لهذا الانهيار تضارب سياسات بريطانيا وفرنسا منذ انتهاء الحرب الأولى ، وسياسة العزلة التى انتهجتها الولايات المتحدة (٤) •

وبدا ذلك واضحا فى حصول موسولينى فى أوائل سنة ١٩٣٥ على موافقة بيير لافال رئيس الوزارة الفرنسية على فتح الحبشة ، وعجز العصبة عن وقف العدوان ، مما يرجع أساسا الى ايثار بريطانيا وفرنسا استخدام دبلوماسية التهدئة (٥) • وقد تكرر هذا الموقف السلبى ازاء غزو اليابانيين فى سنة ١٩٣١ لمنشوريا وكانت احدى مقاطعات الصين ، واقامتهم حكومة خاضعة لهم فيها • بيد أن أكبر فشل منيت به هذه الدبلوماسية هو موقفها حيال الدبلوماسية التى استخدمها هتلر لتحقيق أهدافه الرئيسية وهى : انشاء دولة واحدة قوية من الشعوب الألمانية ، تسيطر على أوربا الوسطى وعلى الطريق الى الشرق الأوسط ، وتحول دون امتداد الشيوعية الى أوربا • وقد أضاف هتلر بعد ذلك هدفا آخر هو استرداد المستعمرات الألمانية السابقة من بريطانيا ، وكان أسلوبه الدبلوماسى يقوم على الدعاية والمناورة

---

(٤) لم يكن للولايات المتحدة دور دبلوماسى ذو شأن فى محيط العلاقات الدولية قبل الحرب العالمية الثانية • وفى ذلك يقول الرئيس جون كنيدى فى خطابه الى رابطة موظفى الخارجية الأمريكية فى مايو ١٩٦٢ : « لقد كانت اتصالاتنا مقصورة على بضعة دول وعدد محدود من القادة • وكان مرد هذه العزلة الدولية الى التقاليد والاتجاهات السياسية والنظم الأساسية السائدة • ومن ثم كان العاملون فى الشئون الخارجية يرتادون حياة شبه معزولة عن المجتمع الدولى ، ويباشرون مهامهم الدبلوماسية فى أضيق نطاق• بيد أن هذا كله قد أصابه التغير منذ ذلك الحين » •
(Harr, John Ensor; The Professional Diplomat, Princeton, 1969).

(٥) أعلنت العصبة فى أكتوبر سنة ١٩٣٥ بعد مناقشات طويلة ان ايطاليا دولة معتدية ، وقررت فى نوفمبر توقيع العقوبات الاقتصادية عليها طبقا للمادة السادسة عشرة من عهد العصبة • فطلبت من الدول الأعضاء وقد بلغت عدتها يومئذ ثلاثا وخمسين دولة أن تمتنع عن مد ايطاليا بالأسلحة والأموال وفرض الحصار البحرى عليها • ولكن أغلبية هذه الدول رفضت أن تدخل فى قائمة المواد المحظورة كثيرا من المواد الاستراتيجية مما أضعف فاعلية العقوبات المفروضة ، وأضعف بالتالى من هيبة العصبة • ولم تلبث العصبة أن أقرت بعجزها حين رفعت العقوبات الاقتصادية عن ايطاليا فى منتصف عام ١٩٣٧ (فيشر ، المرجع السابق ، ص ٦٤٧) •

والضغط واستغلال الخلاف فى الرأى بين انجلترا وفرنسا وعجزهما عن ادراك نواياه الحقيقية ٠

وفتح الطريق من جديد لدبلوماسية صراع القوى ، والتوازن الدولى ، فعقدت فرنسا معاهدة مع الجمهورية السوفييتية فى مايو سنة ١٩٣٥ تتضمن تحالف حربيا لمواجهة الخطر الألمانى بعد أن عدلت عن دبلوماسية التهدئة التى استمرت بريطانيا فى انتهاجها ٠ ورد هتلر على هذه الاتفاقية بعقد معاهدة بحرية مع بريطانيا فى يونيو سنة ١٩٣٥ استجابت فيها لرغبة ألمانيا فى التحلل من أحكام معاهدة فرساى الخاصة بتحديد القوة البحرية الألمانية ٠

ولم يلبث هتلر وموسولينى أن اجتمعا فى ألمانيا فى سبتمبر سنة ١٩٣٧ حيث أعلنا اقامة محور برلين ــ روما ٠ ثم عقد الأول حلفا معاديا للشيوعية يتألف من ألمانيا واليابان وايطاليا وأسبانيا وهنغاريا ٠ وفى مارس سنة١٩٣٨ غزت القوات الألمانية النمسا وأعلن هتلر اتحاد النمسا وألمانيا ٠ ثم مهد لغزو تشيكوسلوفاكيا باثارة « السوديت » للمطالبة بحق تقرير المصير ٠ وكان أكبر نصر دبلوماسى حققه هو عقد اتفاقية ميونخ (٦) فى ٢٩ سبتمبر سنة ١٩٣٧ فى مؤتمر ضم أقطاب الدول العظمى الأربعة : هتلر وموسولينى وتشمبرلين ودلادييه ٠ وكان تشمبرلين قد مهد لهذا المؤتمر فى اجتماعه مع هتلر فى برختسجادن ، اذ فقدت تشيكوسلوفاكيا وحدتها الاقليمية واستقلالها السياسى بمقتضى هذه التسوية ، وتحولت بذلك دبلوماسية التهدئة التى اتبعتها بريطانيا الى دبلوماسية استسلام ، وتحقق سلام ــ لم يدم غير عام ــ على حساب القانون والعدالة ٠

وكان الغزو الألمانى لتشيكوسلوفاكيا ، والايطالى لألبانيا ، وتهديد اليونان ، نقطة تغيير حاسم فى الدبلوماسية البريطانية ، اذ اتخذت موقف المقاومة وفتحت جانب المفاوضات مع روسيا وبولندا وتركيا واليونان ورومانيا لعقد « اتفق ودى بلقانى » ٠ واتسعت شقة الخلاف بين بريطانيا وفرنسا وبين ألمانيا ٠ وعقدت كل من بريطانيا وفرنسا حلفا مع تركيا فى مايو ويونيو سنة ١٩٣٩ ، ثم أبرمت الدول الثلاثة فى ١٩ أكتوبر معاهدة تضامن بينها ٠ كما وقعت ألمانيا معاهدة تحالف مع ايطاليا فى ٢٢ مايو ٠ وبذلك عادت

---

(٦) قضت هذه الاتفاقية بأن تنزل تشيكوسلوفاكيا عن أقاليم معينة تقطنها أغلبيات كبيرة من السكان الألمان ، وتجرى فى أقاليم أخرى استفتاءات تحت اشراف دولى ٠ كما يوكل الى لجنة دولية تخطيط الحدود الجديدة بين ألمانيا وتشيكوسلوفاكيا ٠ واتفق الكبار الأربعة على وضع تسوية لمطالب هنغاريا وبولندا لدى تشيكوسلوفاكيا فى ظرف ثلاثة أشهر ٠

دبلوماسية الأحلاف التى سبق أن استخدمتها الدول الكبرى قبـــل الحرب العالمية الأولى . وكان أمرا طبيعيا أن تعود بعودتها الدبلوماسية السرية ، اذ عقدت فى موسكو بتاريخ ٢٣ أغسطس معاهدة عدم اعتداء بين ألمـانيا وروسيا ، حوت ملحقا سريا حدد فيه نفوذ كل منهما فى دويلات البـلطيق وبولندا وبسارابيا . وكانت هذه المعاهدة من العوامل التى ساعدت هتلر على غزو بولندا فى أول سبتمبر سنة ١٩٣٩ . وقد أدى هذا العدوان الى اعلان بريطانيا وفرنسا الحرب على ألمـانيا . وفى ١٠ يونيو سنة ١٩٤٠ دخلت ايطاليا الحرب الى جانب ألمانيا . وقد امتد سعير الحرب حتى شملت أوربا كلهـــا وزحفت الى افريقيا ثم أصبحت عالمية بعد أن دخلتها الولايات المتحدة واليابان.

عودة اجتماعات الرؤساء :

بدخول الولايات المتحدة الحرب الى جانب بريطانيا وفرنسا عادت اجتماعات رؤساء الدول والحكومات لتأخذ مكانها فى الاتصالات الدبلوماسية كأسلوب فرضته غيبة التنظيم الدولى ، وحتمته ضراوة الحرب القائمة وضرورة مواجهتها بتعبئة الجهود وتنسيق الخطط على أعلى المستويات . ومن ثم بدأت سلسلة من هـــذه الاجتماعات الخطيرة التى أسـهمت بالدرجة الأولى فى احداث أكبر التغيرات وأعمقها آثارا فى مستقبل البشرية بصـفة عامة والمجتمع الدولى بصفة خاصة ، اذ غيرت مجرى الحرب لصالح الحلفـــاء وقادتهم الى طريق النصر ، كما حققت هدفها الأساسى وهو اعداد الدراسات وتحضير الحلول لمعالجة المشكلات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التى ســـتخلفها الحرب حتما . وفى مقدمة هذه الحلول انشاء تنظيم دولى جديد .

ويرى الدكتور حامد سلطان والدكتور محمد حافظ غانم (٧) أن الدوافع التى حدت بالدول المتحالفة ضد المحور منذ أن قامت الحرب فى سنة ١٩٣٩ الى انشاء اللجان ووضع الخطط والدخول فى مفاوضات مستمرة ارتفعت الى مستوى الأقطاب ، للوصول الى اتفاق بشأن الأسس والمبادىء التى ستقوم عليها المنظمة الجديدة ، تخلص هذه الدوافع فيما يأتى :

١ ــ المبادرة بتحضير الحلول لمشكلات الحرب وما بعدها ، منعا للارتجال فى شأن حلها وما يترتب على الارتجال من سوء العواقب .

٢ ــ المبادرة باعلان فكرة انشاء تنظيم دولى جديد داخل الولايات المتحدة كى تكفل الغلبة لانصار التعاون على انصار العزلة (٨) ، وفى الخارج للدعاية

---

(٧) د . حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ، ص ٨٨٢ . ٨٨٣ . و د . محمد حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ٩٣ ، ٩٤ .

(٨) كان قيام الحرب العالمية الثانية هو الثمن الذى اقتضاه تحول الولايات المتحدة من سياســـة العزلة الدولية الى الدعـــوة لانشاء تنظيم دولى شـــامل (كوربت ، المرجع السابق ، ص ١٩٠) .

ضد المحور من ناحية ، ولرسم هدف سام تجتمع الدول الديمقراطية في سبيل الوصول اليه من ناحية أخرى .

٣ – احتمال تعثر المباحثات المتعلقة بانشاء التنظيم الدولي الجديد اذا أرجيء الاعداد له ريثما تنتهي الحرب . وذلك نتيجة للخلافات التي قد تنشأ حينما يبدأ التفكير في تسوية مشكلات ما بعد الحرب .

٤ – الافادة مما أبدته شعوب وحكومات الدول الكبرى المتحالفة في أثناء الحرب من استعداد للتعاون فيما بينها بعد أن تضع الحرب أوزارها للمحافظة على السلام في نطاق منظمة دولية .

٥ – أوضح التعاون السياسي والعسكري المثمر بين الاتحاد السوفيتي وبين الغرب في مقاومة العدوان أن الخلاف العقائدي بينهما لن يقف حائلا في طريق الاتفاق على انشاء هيئة دولية .

٦ – ان الدول الكبرى التي سيطرت من الناحية الواقعية على ادارة دفة الحرب كانت ترغب في أن تحتفظ لنفسها بمركز ممتاز في نطاق العلاقات الدولية يسمح لها بالاستمرار في الاشراف على ادارة شـــئون العـــالم وقت السلم .

وقد بدأت لقاءات رؤساء الدول والحكومات للمباحثة والمفاوضة في شأن اقامة الجهاز الدولي الجديد باجتمـــاع الرئيس الأمريكي روزفلت والمســـتر تشرشل رئيس الحكومة البريطانية على ظهر البارجة « البرنس أوف ويلز » في خليج أرجنتيا بجزيرة نيوفوندلند في ١٤ أغسطس سنة ١٩٤١ واصدارهما تصريحا حوى « (٩) بعض المبادىء المشتركة التي بنت عليها الدولتان آمالهما لاقامة عالم أفضل » (١٠) ومن هذه المبادىء انشاء نظام دولي فعال لحفظ السلم وتشجيع التعاون الدولي ، اذ جاء بالفقرة السادسة منه أن الرئيسين يأملان ،

---

(٩) Colliard & Manin, Droit International et Histoire Diplomatique. p. 83.

(١٠) سبق هذا التصريح « اعلان لندن » في ١٢ يونيو ١٩٤١ في شأن الاتفاق الذي وقعه ممثلو أربعة عشر حكومة من حكومات الكومنولث وغرب أوربا ، ولكنه خلا من النص على اقامة منظمة دولية جديدة اذ اقتصر على القول بأن الأساس السليم الوحيد لحفظ السلام هو التعاون الوثيق بين الشعوب الحرة في عالم ينعم فيه الجميع – بعد أن استراحوا من أخطار الحرب – بالأمان الاقتصادي والاجتماعي .

(الأمم المتحدة : ما هيتهـــا ومهامهـــا ، تأليف هارولد كورلاندر ، ترجمة عبد الله حسين ، مراجعة عثمان نويه ، ص ٢٣) .

بعد القضاء على النازية فى أن تتمكن جميع الأمم من التحرر من الخوف والعوز ومن الحياة فى ظل السلم والأمن الدوليين ، وسوف يكفل ذلك التنظيم الدولى الجديد المزمع اقامته بعد انتهاء العمليات الحربية (١١) ٠

وفي أعقاب دخول الولايات المتحدة الحرب بعد الاعتداء اليابانى على ميناء بيرل هاربر في ديسمبر ١٩٤١ التقى فى واشنطن ممثلو ٢٦ دولة ممن تحالفوا في الحرب ضــــد المحور ، واصــــدروا التصريح المعروف « بتصريح الأمـــم المتحدة » (١٢) ، وكان قد أعده قسم شـــئون ما بعد الحرب فى الولايات المتحدة ، وأفرغ فى صيغة اتفاق دولى وقعه هؤلاء الممثلون فى أول يناير سنة ١٩٤٢ ، ثم انضم اليهم فى التوقيع ممثلو احدى وعشرين دولة (١٣) ، وقد تضمن هذا التصريح تأكيد مبادىء تصريح الأطلنطى ، والتعهد بالاستمرار فى الحــــرب ضد الدول الدكتاتورية (محور برلين ، روما ، طوكيو) حتى تتحقق تلك المبادىء ، وعدم عقد صلح منفرد معها ، واقامة منظمة دولية جديدة ترمى الى اســــتتباب الســــلام والأمن فى العالم والدفاع عن الحياة والحرية والاستقلال والحرية الدينية بالاضافة الى صيانة الحقوق الانسانية والعدل » ٠

وعقد بعد ذلك بين الرئيس روزفلت والمستر تشرشل مؤتمران : أولهما مؤتمر « كازابلانكا » فى يناير سنة ١٩٤٣ . وقد أصدرا فيه بيانا ـ أيدته روسيا فيما بعد ـ يصرحان فيه بأن هدف الحلفاء من مواصلة الحرب هو تسليم دول المحور الثلاث بلا قيد أو شرط ، ويعلنان أن التسليم غير المشروط « لا يعنى القضاء على شعوب هذه الدول . وانما قصد به استئصال شــــأفة الفلسفة السياسية التى تقوم على الفتح واخضاع الشعوب الأخرى » ٠ أما الثانى فهو مؤتمر كويك الذي عقد في أغســــطس سنة ١٩٤٣ وأكد تصريح مؤتمر كازابلانكا ٠

---

(١١) د ٠ حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ، ص ٨٨٤٠

(١٢) اصطلاح « الامم المتحدة » من ابتكار الرئيس روزفلت ، وقد استعمل لأول مرة فى هذا التصريح ، ثم اقترح الرئيس الأمريكى اطلاق هذا الاسم على المنظمة المزمع انشاؤها ، وذلك فى خطاب له فى ٢١ أكتوبر ١٩٤٢ أمام مجلس العموم واللوردات البريطانيين ٠

يرجع الى : د ٠ مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ١٧٨ ٠

وكذلك : Colliard & Manin, Droit International et Histoire Diplomatique, p. 85.

(١٣) وقعت مصر على هذا التصريح فى ٢٧ فبراير ١٩٤٥ . وأعقبتها من الدول العــربية المملكــة العربية الســـعودية وسوريا ولبنان فى أول مارس ١٩٤٥ . وكانت العراق قد سبقت بالتوقيع فى ١٦ يناير ١٩٤٣ ٠

وفى ٣٠ أكتوبر سنة ١٩٤٣ عقد مؤتمر موسكو الذى ضم ممثلى الدول الأربع الكبرى : الولايات المتحدة والمملكة المتحدة والاتحـــاد السوفيتى والصـــين ، وكان مؤلفا من المستر أنطونى ايدن عن المملكة المتحدة والرفيق مولوتوف عن الاتحاد السوفيتى والمستر هول عن الولايات المتحدة • وقد انضم اليهم فى آخر الجلسات سفير الصين فى موسكو • وانتهى هذا المؤتمر الموسع الى عدة قرارات اصدرها الكبار الثلاثة روزفلت وتشرشل وستالين وعرفت « بتصريح موسكو » ، وهى تتضمن انشاء لجنة استشارية أوربية تكون مهمتها وضع المبادىء الأساسية التى تعامل ألمانيا وفقها بعد انتهاء الحرب • كما اتخذ المؤتمر خطوة كبيرة على طريق انشاء الهيئة الدولية اذ استقر الرأى على أن يكون التنظيم عالميا لا اقليميا • وجاء فى فقرته الرابعة أن حكومات الولايات المتحدة الامريكية ، والمملكة المتحدة ، وجمهوريات الاتحاد السوفيتى ، والصين « قد أدركت ضرورة انشاء تنظيم دولى عام فى أقرب وقت ممكن يقوم على مبدأ المساواة فى السيادة بين كل الدول المحبة للسلام ، ويكون لجيمع تلك الدول صغيرها وكبيرها حق الانضمام اليه للمحافظة على الســـلام والأمن الدولى » •

وفى أول ديسمبر ١٩٤٣ اجتمع فى طهران الرؤساء الثلاثة : روزفلت وستالين وتشرشل ، وأصدروا تصريحا يتضمن تأكيد تضامنهم العسكرى ، واعتمادهم على مساهمة ايران وغيرها من الأمم الصديقة المحبة للسلام فى اقامة السلم والأمن فى العالم بعد الحرب وفقا لمبادىء تصريح الأطلنطى • كما أكد التصريح عزم الرؤساء على التعاون مع جميع الشعوب الراغبة فى القضاء على السيطرة والاستعباد ، وحرصهم على أن يؤلفوا معا « أسرة عالمية الشعوب الديمقراطية » •

وفى ٢١ أكتوبر سنة ١٩٤٤ عقد مؤتمر دمبارتن أوكس Dumbarton Oaks بجوار مدينة واشنطن بعد أن تبادلت الدول الثلاث الكبرى بالطرق الدبلوماسية أوجه النظر فى شأن مشروع سمنر ويلز الخاص بانشاء المنظمة الدولية ، واتفقت على بحثه فى مؤتمر من الخبراء ينظم لهذا الغرض • وقد اشترك فى هذه المباحثات ممثلو الولايات المتحدة والمملكة المتحدة والاتحاد السوفيتى والصين(١٤)، وأسفرت عن وضع المقترحات التى عرفت باسم « مقترحات دمبارتن أوكس » فى شأن أهداف الهيئة العالمية التى تقرر انشاؤها ومبادئها ونظام عملها •

---

(١٤) أجريت هذه المباحثات على مرحلتين : أولاهما بين المملكة المتحدة والولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى فى الفترة من ٢١ أغسطس الى ٢٨ سبتمبر سنة ١٩٤٤ ، والثانية بين المملكة المتحدة والولايات المتحدة والصين فى الفترة من ٢٩ سبتمبر الى ٧ أكتوبر سنة ١٩٤٤ ، وذلك تحاشيا لاجتماع الاتحاد السوفيتى بالصين اجتماعا مباشرا ، لعدم رضائه عن حكومتها الوطنية ، ولانه لم يكن فى حالة حرب مع اليابان •

وأعقب ذلك عقد «مؤتمر يالتا» وهى مدينة على ساحل البحر الأسود فى المدة من ٤ الى ١١ فبراير سنة ١٩٤٥ · وقد جمع بين الزعماء الثلاثة : الرئيس روزفلت والمستر تشرشل والماريشال ستالين للبحث فى ثلاثة موضوعات عامة : الأول عسكرى بحت وهو تنظيم المرحلة الأخيرة من مراحل الحرب ، والثانى توزيع مناطق النفوذ بينهم سرا وذلك بعقد اتفاقيات سياسية خاصة بتحرير أوربا ، وتجزئة المانيا ، ومنح فرنسا منطقة احتلال فى المانيا ، وتنظيم التعويضات التى تفرض عليها ، وغير ذلك من الاتفاقيات التى لم تعرف تفصيلاتها الا سنة ١٩٥٥ عندما نشرت وزارة الخارجية الأمريكية المضابط السرية لمؤتمر يالتا (١٥) · وكان الموضوع الثالث هو البت فى بعض المسائل التى لم يتفق عليها فى اجتماع دمبارتون أوكس والخاصة بالتنظيم الدولى الجديد ·

واختتمت سلسلة المؤتمرات الدولية بعقد مؤتمر سان فرنسيسكو للبت فى مقترحات دمبارتون أوكس وذلك بناء على ما تم الاتفاق عليه فى يالتا ، وقد وجهت الدعوة له الولايات المتحدة الامريكية ، وانعقد فى الفترة من ٢١ ابريل الى ٢٦ يونيو سنة ١٩٤٥ ، واشتركت فيه « الأمم المتحدة » وهى الدول التى أعلنت الحرب على قوات المحور قبل أول مارس سنة ١٩٤٥ ووقعت تصريح الأمم المتحدة سنة ١٩٤٢ ، وقد عرض مشروع ميثاق الامم المتحدة على هذا المؤتمر فوافق عليه بالاجماع بالجلسة العلنية التى عقدها فى ٢٥ يونيو سنة ١٩٤٥ وذلك بعد مداولات وخلافات حادة وكثيرة · وفى ٢٦ يونيو وقع ممثلو الدول التى حضرت المؤتمر ميثاق الأمم المتحدة وقد بلغ عددها خمسين دولة · ودخل الميثاق فى طور التنفيذ فى ٢٤ أكتوبر سنة ١٩٤٥ حينما أودعت الدول الخمس الكبرى وغالبية الدول الموقعة على الميثاق وثائق تصديقها لدى حكومة الولايات المتحدة ·

المبحث الثالث

أثر اجتماعات الرؤساء فى تطور الدبلوماسية المفتوحة

يتبين من هذا العرض الذى قدمناه للمؤتمرات الدولية التى عقدت خلال الحرب

(١٥) اتفق الحلفاء فى هذا المؤتمر على أن تقسم المانيا الى ثلاث مناطق احتلال : لكل من الولايات المتحدة وبريطانيا وروسيا واحدة منها ، وأن تدعى فرنسا الى الاشراف على منطقة رابعة · كما اتفقوا على أن تعطى روسيا الأراضى الواقعة شرق نهر كرزن ، Curzon Line وأن تعوض بولندا عن الأراضى التى ستفقدها بمقتضى هذه التسوية من الأراضى الألمانية ·
يرجع الى : كوليار ومانيه ، المرجع السابق ، ص ١١٧ ـ ١٢٣ ·

العالمية الثانية في كازابلانكا ، والقاهرة ، وطهران ، وموســكو ، ويالتــا ، وبتسدام (١) ولاسيما ما انعقد منها في شكل اجتماعات بين رؤساء الدول والحكومات لوضع المبادىء والأسس الخاصة بالتنظيم الدولى المزمع انشاؤه ، أن هذه الاجتماعات كان لها أكبر الأثر في تطوير الدبلوماسية المفتوحة . ويمكن تعليل ذلك فيما يأتي :

(أولا) اسفرت هذه الاجتماعات عن انشاء الامم المتحدة . وبهــذا دخلت الدبلوماسية آخر مراحل تطورها وهى مرحلة الدبلوماسية البرلمانية بمعناها الكامل بعد التجربة الأولى فى عصبة الأمم .

(ثانيا) نجحت تجربة اجتماعات الرؤساء لبحث المشكلات الخطيرة وعلى رأسها مشكلة السلام والأمن الدوليين ووضع حلول لها . وكان من شأن هذا النجاح استمرار هذا الشكل من أشكال الدبلوماسية فى عصر التنظيم الدولى. وقد عرف باسم مؤتمرات القمة أو لقاءات الأقطاب ، وذلك الى جانب الشكل الجديد المتمثل فى الدبلوماسية البرلمانية الذى مارسه أعضاء عصبة الامم فى مجلسها وفى جمعيتها العامة . والى جانب الدبلوماسية الثنائية التقليدية .

(ثالثا) اصطبغت الدبلوماسية المفتوحة التى اتخذت شكل اجتماعات الرؤساء بملامح خاصة تميزها عن دبلوماسية المؤتمرات السابقة وبخاصة ما عقد منها فى العقدين الأخيرين من القرن الماضى وفى الفترة التى سبقت قيــام الحرب العالمية الأولى . وأهم هذه الملامح :

(أ) ظهر الرأى العام العالمى كقوة نامية لها وزنها ، وقد انعكس ذلك فى متابعة الشعوب لسير العمل فى هذه المؤتمرات وما تصدره من قرارات وتأثيرها فيها . كما بدا هذا التأثير واضحا فى مخاطبة الرؤساء للشعوب مباشرة عن طريق اصدار تصريحات مشتركة فى شأن الأهداف والمبادىء التى يلتزمون بها ادراكا منهم لحق الشعوب فى الوقوف على الخطط التى توضع لمستقبلها ولكى يحصلوا على ثقتها وعونها .

(ب) بدأت ظاهرة « وحدة العالم » تتبلور سماتها ، وقد وضح ذلك فى عقد هذه المؤتمرات الدبلوماسية على مستوى الرؤساء واعلان هؤلاء على الملأ بيانات عن مشكلة السلام والامن على أساس أنها قضية الشعوب جميعا ، وعن المنظمة الدولية المقترحة كحل لهذه المشكلة . كما بدا ذلك أكثر وضوحا فى مؤتمر الأمم المتحدة الذى عقد فى سان فرانسسكو اذ ضم أكبر عدد من الدول فى

---

(١) بتاريخ ١٧ يوليو سنة ١٩٤٥ اجتمع فى بتسدام ترومان وستالين وأتلى واتخذوا عدة قرارات خطيرة فى شأن تنظيم ألمانيا سياسيا واداريا عقب احتلالها ، وانشاء مجلس وزراء خارجية دول الحلفاء الكبرى الثلاث : الولايات المتحدة ، وبريطانيا وروسيا ، على أن ينضم اليهم ، عند الاقتضــاء ، وزيرا خارجيتى فرنسا والصين . وتكون مهمة هذا المجلس وضع معاهدات الصلح مع ايطاليا والنمسا والدول الصغيرة التى قاتلت فى جانب ألمانيا .

تاريخ المؤتمرات مما خلع عليه بحق صفة العالمية (٢) ٠

(جـ) أثبتت هذه المؤتمرات امكان قيام تعاون دولى ـ وبخاصة بين الدول الكبرى ـ فى سبيل حل المشكلات الدولية بصفة عامة ومشكلة السلام العالمى بصفة خاصة ٠

(د) انتهت دبلوماسية التوازن الدولى وفقا لمعايير القرن التاسع عشر وان ظهرت بعد ذلك فى صيغ أخرى تتفق مع طبيعة العصر ٠

(هـ) اختفت من مسرح المجتمع الدولى الدبلوماسية التقليدية القائمة على عقد معاهدات لاقتسام المستعمرات ومناطق النفوذ ٠

(و) تدعم مبدأ حق تقرير المصير فأصبح أحد الاغراض التى تسعى الدبلوماسية الجديدة لتحقيقها (٣) ٠

(رابعا) لم تختف الدبلوماسية السرية بصفة نهائية رغم رسوخ الدبلوماسية المفتوحة وايذانها بمولد الدبلوماسية البرلمانية ٠ ويتضح ذلك فى المفاوضـــات السرية التى قام بها زعماء الدول الثلاثة الكبرى فى مؤتمر يالتا واتفاقهم على تقسيم ألمانيا ٠

(خامسا) ظهرت بوادر الخلاف بين الاتحاد السوفيتى والدول الغربية فى المداولات التى جرت بينهما خلال تلك المؤتمرات ٠ غير أنه أمكن ازاحة هذه العقبة من الطريق والوصول الى اتفاق بين الجانبين ، ومرد ذلك الى وحدة الهدف الذى جمعهما وهو كسب الحرب والحرص على تحقيقه ، والى متابعة الرأى العام العالمى لما يجرى فى المؤتمرات ٠

ونظرا لان اجتماعات الرؤساء ومؤتمراتهم قد أسفرت عن اجتماعات الأمم

---

(٢) يصف الدكتور حامد سلطان فى مؤلفه « القانون الدولى العام فى وقت السلم » ص ٨٧٤ مؤتمر سان فرنسسكو بأنه كان مؤتمرا للشعوب ومؤتمرا للجنود (أكثر من ستين مليونا) فى آن واحد ٠ بمعنى أنه انعقد تحت سمع وبصر الجنود الذين يخوضون الحرب والشعوب التى تقاسى من شرورها ، وبذلك توافرت له ظروف وملابسات لم تتوافر لغيره من المؤتمرات ٠

(٣) وضح هذا المبدأ فى ظل عصبة الامم وتأكد بعد ذلك فى ميثاق الأمم المتحدة . اذ كان يقضى بأن يكون للاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى أن تقرر مستقبلها ، وأن يكون للاقاليم المستقلة أن تختار نظام الحكم الذى يوافقها والأنظمة الاقتصادية والاجتماعية التى تناســـبها ٠ وقد سبق أن بينا الدور التاريخى الهام الذى لعبه هذا المبدأ قبل الحرب العالمية الأولى فى الثورة على نظم الحكم المطلق . وبعد هذه الحرب فى تحقيق استقلال كثير من الشعوب ، والنص عليه فى مرسوم السلم وفى مبادىء ويلسون ٠

المتحدة · وبهذا دخلت الدبلوماسية مرحلة الدبلوماسية البرلمانية بمعناها الكامل ، وكانت هذه النتيجة أهم نتائج هذه الاجتماعات والمؤتمرات الدولية كما ألمحنا ، فسوف نتناول فيما يلي أهمية تلك الاجتماعات والمؤتمرات بوصفها مصدرا لمبادئ واجراءات الدبلوماسية البرلمانية ·

مؤتمرات الرؤساء مصدر مبادئ واجراءات الدبلوماسية البرلمانية بالامم المتحدة :

تعد محاضر الجلسات الخاصة بالمؤتمرات التي عقدها رؤساء الدول والحكومات المتحالفة ضد المحور خلال الحرب العالمية الأولى وعقب انتهائها ، وتناولوا فيها موضوع اقامة تنظيم دولي جديد وكذلك اللجان التي انبثقت منها ، وعاء للأعمال التحضيرية لمشروع انشاء الأمم المتحدة ، تلك الأعمال التي تضمنت أصول المبادئ والقواعد القانونية والاجراءات التي وردت في الميثاق ، مما يمكن معه القول ان المفاوضات الدبلوماسية الجماعيه التي مارسها هؤلاء الرؤساء أو ممثلوهم في تلك المؤتمرات قد أسفرت عن وضع الأسس التي قام عليها نظام الدبلوماسية البرلمانية في المنظمة العالمية شكلا وموضوعا · كذلك فقد تضمنت التصريحات المشتركة التي صدرت عن هؤلاء الرؤساء في شأن نتائج اجتماعاتهم أصول بعض المبادئ والقواعد التي نص عليها ميثاق الأمم المتحدة ·

وتبدو أهمية الآراء التي أثيرت في تلك المؤتمرات والمناقشات التي دارت حولها ، باعتبارها مصدرا أساسيا من مصادر تلك المبادئ والقواعد ، اذا لاحظنا أنه قلما كان يتم اجماع على رأى في شأن المسائل الكبرى ، بل كان هناك في الغالب أكثر من اتجاه ، مما كان يسفر في النهاية عن الاتفاق على صياغة توفق بين مختلف وجهات النظر لكي يقبلها الجميع · ولما وضع الميثاق موضع التطبيق وتنازع مندوبو الدول الأعضاء في الأمم المتحدة حول القضايا المعروضة ، ولا سيما بين المعسكرين الشرقي والغربي ثم بين الدول الكبرى والدول الصغرى ، عمد كل فريق الى محاولة تفسير الميثاق بما يتفق مع وجهة نظره ويؤيد القضية التي يدافع عنها مستعينا بالقواعد المفسرة للقانون حسبما اتفق عليها الفقهاء · مستندا الى الأعمال التحضيرية والمشروعات الخاصة بالميثاق ·

وسوف نورد فيما يلي المبادئ التي وردت في تصريحات رؤساء الدول ثم أخذ بها الميثاق ، وكذلك المبادئ والقواعد والاجراءات التي اتفقوا عليها في المؤتمرات ثم وردت في الميثاق ، وأمثلة لما دار من مناقشات بين الرؤساء ومندوبيهم في تلك المؤتمرات واللجان الفنية التابعة منها حول المسائل التي اختلفت فيها وجهات النظر ، وما انتهى اليه الرأى حيالها ، ثم الاختلاف في تفسير هذا الرأى فيما بعد مما وضح أثره في التكييف القانوني

تلك المسائل عند التداول بشأنها فى الأمم المتحدة · وذلك لنبين أهمية هذه الاجتماعات والمؤتمرات الدبلوماسيه بوصفها وعاء لنصوص الميثاق ، ومصدرا يرجع اليه عند الاختلاف فى التفسير بين مندوبى الدول أثناء ممارسة الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة ·

١ ـ تصريح الاطلنطى :

صدر هذا التصريح بشأن نتائج اجتماع روزفلت وتشرشل سنة ١٩٤١ ، وهو الاجتماع الذى تباحثا فيه بشأن اقامة الجهاز الدولى الجديد كما أسلفنا البيان · وقد تضمن هذا التصريح الذى عرف « بميثاق الأطلنطى » المبادىء التى اتفقت عليها الولايات المتحدة وبريطانيا والتى تتلخص فى التزام الدولتين بالامتناع عن أى توسع اقليمى أيا كان نوعه ، وعن احداث أى تغيير فى الحدود الاقليمية للدول لا يتفق مع رغبات الشعوب صاحبة الشأن ، واحترامها حق كل شعب فى اختيار نظام الحكم الذى يرغب أن يعيش فى ظله ، ومنح الحكم الذاتى للشعوب المحرومة منه ، وتخويل جميع الدول ـ دون تفرقة ـ حق المساواة فى التجارة والحصول على المواد الخام اللازمة لرقيها الاقتصادى ، وايجاد التعاون الاقتصادى بين جميع الأمم · وأكد هذا الميثاق عزم الدولتين على العمل فى سبيل اقامة سلام دائم يهيىء الأمن ويحرر العالم من الحروب ومن الخوف والعوز ، وكفالة حرية البحار لجميع الدول ، والامتناع عن استخدام القوة كأداة لتسوية الخلافات الدولية ·

وواضح أن هذا التصريح قد أقر ضمن المبادىء الديمقراطية التى أعلنها كأساس للعلاقات الدولية مبدأ حق تقرير المصير ، اذ نص على احترام حق كل شعب فى اختيار نظام الحكم الذى يرغب أن يعيش فى ظله ، وهو المبدأ الذى تضمنه من قبل مرسوم السلم الذى أصدرته السلطة الثورية السوفييتية فى روسيا فى ٢٥ أكتوبر ١٩١٧ ، كما تضمنه التصريح الذى أصدره مجلس مفوضى الشعب (مجلس الوزراء) فى ٢٧ أكتوبر فى شأن حقوق الشعوب الروسية ، والبيان الصادر فى ٣ ديسمبر · ثم ورد هذا المبدأ ـ كما سبق البيان ـ فى تصريحات ويلسون فى أواخر الحرب العالمية الأولى ، وكان أحد نقاطه الأربع عشرة التى قدمها الى مؤتمر الصلح فى فرساى · كما يتبين من ميثاق الأطلنطى أنه أخذ بمبادىء أخرى مما ورد فى نقاط ويلسون مثل كفالة المساواة بين كافة الدول فى التجارة العالمية ، والتعاون التام بينها فى مجال العلاقات الاقتصادية ·

فاذا رجعنا الى ديباجة ميثاق الأمم المتحدة والى مقاصدها ومبادئها المنصوص عليها فى الفصل الأول من الميثاق ، تبين لنا أن الميثاق قد تضمن الكثرة الغالبة من مبادىء تصريح الأطلنطى · أما فيما يتعلق بنصيب تصريح الأطلنطى من الأحكام الخاصة بنظام الأمن الجماعى كما وردت فى الميثاق ، فان التصريح قد اكتفى بالاشارة الى فكرة التنظيم الدائم للسلام دون أى

تفصيلات أخرى ، اذ جاءت المادة الثانية من التصريح لتقرر ، استنادا الى الأسس النظرية للسلام التى أكدها الميثاق فى صورة مبادىء ، ضرورة وضع نظام أمن دائم يقوم على تحريم استخدام القوة ونزع السلاح (٤) .

وقد جاء تصريح الأمم المتحدة « تصريح واشـــــنطن » مؤكدا المبادىء التى تضمنها ميثاق الأطلنطى .

٢ - تصريح موسكو :

نص هذا التصريح على مبدأين أساسيين : مبدأ المساواة فى السيادة بين الدول ، ومبدأ عالمية التنظيم . ومن ثم غدت فكرة قيام تنظيم ديمقراطى بين الأمم أكثر تحديدا باستنادها الى هذين المبدأين .

٣ - مؤتمر دمبارتون أوكس :

رجع ممثلو الدول العظمى أعضاء هذا المؤتمر الى عهد عصبة الأمم يسترشدون بأحكامه عند وضع مقترحاتهم ، وذلك على الرغم من استبعاد اقتراح اقامة نظام دولى جديد على الأسس التى قامت عليها العصبة . وقد أدى هذا الاسترشاد الى ايجاد تشابه كبير بين هذه المقترحات وبين أحكـــام العهد . وتعد تلك المقترحات أول مشروع تفصيلى تنتقل به المنظمة العالمية المزمع انشاؤها من مرحلة التفكير والاعداد الى مرحلة الصياغة . وهى تنقسم الى اثنى عشر فصلا تتضمن الاتفاق على :

أ - اقامة تنظيم دولى يعرف باسم الامم المتحدة يعمل على حفظ الســـلم والأمن الدوليين ، وتحقيق التعاون الدولى فى العلاقات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، وتنسيق جهود الأمم لضمان المصالح المشتركة ، مستندا الى مجموعة من المبادىء التى نص عليها المشروع .

ب - تكوين التنظيم الدولى من جمعية عــامة ومجلس أمن ومحكمة عدل دولية .

جـ - تخويل كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن اختصاصات وسلطات محددة من أجل الحفاظ على السلم ومنع وقوع العدوان وقمعه فى حالة وقوعه .

ويتبين من مقارنة المبادىء التى وردت فى المشروع والأسس التى يقوم عليها نظام العمل من حيث فروع المنظمة المقترحة واختصــاصــاتها ان ميثاق الأمم

---

(٤) د . مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ١٧٧ . وهو يعزو خلـــو التصريح من أى تفصيلات أخرى الى انشغال الحلفاء فى هذه الفترة فى العمليات العسكرية ضد القوات النازية .

المتحدة لم يعمل اكثر من انه اقر فى معظم نصوصه النتائج التى توصلت اليها مقترحات دمبارتون أوكس (٥) ٠

٤ ـ مؤتمر يالتا :

تركت مقترحات دمبارتون أوكس بعض المسائل معلقة لم تبت فيها برأى ، منها مسألة التصويت فى مجلس الأمن ، ومسألة نظام محكمة العدل الدولية المزمع انشاؤها ، ومسألة ادارة الأقاليم التابعة ، ومسألة تسجيل المعاهدات ، ورؤى أن يرجأ سد هذه الثغرات ريثما يتم اتفاق الدول العظمى بشأنها فيما بعد ٠

وقد حسمت أهم هذه المسائل فى مؤتمر يالتا، اذ تم الاتفاق فى شأن نظام التصويت على صيغة اصطلح على تسميتها « بصيغة يالتا » وذلك بناء على اقتراح قدمه الرئيس فرنكلين روزفلت وتخلص فى اشتراط اجماع الدول الخمس الكبرى عند التصويت على المسائل الموضوعية داخل مجلس الأمن ، وهو ما جرى العمل على تسميته بحق الاعتراض أو الفيتو (٦) ، وتم الاتفاق على أن الاقاليم التى توضع تحت نظام الوصاية الذى سينشأ هى الاقاليم التى كانت تخضع لنظام الانتداب فى ظل عصبة الأمم والمستعمرات التى ستنتزع من الدول المنهزمة فى الحرب ، والاقاليم التى ستدخل باختيارها فى هذا النظام ٠

وقد توصلت لجنة المتشرعين التى حضر اجتماعاتها ممثلو أربع وأربعين دولة الى وضع نظام لمحكمة العدل الدولية ، وذلك فى واشنطن فى ٩ ابريل ١٩٤٥ ٠ وتقدمت الدول العظمى مشتركة فى ٥ مايو بمقترحات جديدة تناولت المسائل الاخرى التى تركها مؤتمر دمبارتون أوكس معلقة (٧) ٠

---

(٥) د ٠ حامد سلطان ، المرجع السابق ، ٨٩١ ـ ٨٩٦ ٠ و د ٠ مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ١٨٣ ـ ١٨٤ ٠

(٦) يرى الدكتور حامد سلطان فى مؤلفه ص ٨٨٧ أنه رغم استبعاد الاقتراح الذى نظرت فيه لجنة الشئون السياسية فى القسم الأمريكى لشئون ما بعد الحرب ـ ضمن مقترحات التنظيم الدولى الجديد ـ وهو الخاص بعقد تحالف عسكرى دائم بين الدول الأربع العظمى ، فان هذا الاستبعاد لم يكن مطلقا ، اذ اقتبس منه السياسيون المجتمعون فى يالتا نظام التصويت فى مجلس الأمن ، وفرضوه على ممثلى الأمم المتحدة فى مؤتمر سان فرنسسكو ٠

(٧) يرجع فى شأن المناقشات التى دارت بين رؤساء الدول العظمى الأعضاء فى مؤتمرات طهران ويالتا وبتسدام الى كتاب :
The Tehran, Yalta & Potsdam Conferences : Documents, Moscow, 1969.

٥ ـ مؤتمر سان فرنسسكو :

دارت المناقشات خلال مدة انعقاد المؤتمر التى بلغت شهرين حول مقترحات دومبارتون أوكس والتعديلات التى أدخلتها عليها لجـان العمل واللجان الفنية المنبثقة منها ، اذ جاء فى دعوة دول « الامم المتحدة » الى الاشتراك فى هذا المؤتمر ـ وفقا لما اتفق عليه فى يالنا ـ أن المقترحات المشار اليها سوف تتخذ أساسا للمناقشات • وقد اتفق رؤساء الوفود الممثلة فى المؤتمر بعد عقد اجتماعهم فى ٢٧ ابريل ١٩٤٥ على تحديد جدول أعمـال المؤتمر كالآتى : اقتراحات دمبارتون أوكس وما أضافه اليها مؤتمر يالتا ، وكذلك التعديـل الصينى الذى وافقت عليه الدول الداعية والتعديلات التى تتقدم بها وفود الدول المدعوة قبل ٤ مايو ١٩٤٥ (٨) •

وفى ظاهرة الاستقطاب التى بدت فى المناقشات حول المسـائل الخلافية يقول الدكتور حامد سلطان (٩) « لما كانت مقترحات دمبارتون أوكس هى ثمرة العمل المشترك الذى قامت به الدول الاربع الداعية ، فقد تفرع على ذلك أن تكونت من هذه الدول جبهة واحدة تعمل على فرض وجهات نظرها على الدول الاخرى مجتمعة • غير أن تكوين هذه الجبهة الموحدة لم يمنع من اختـلاف وجهات النظر بين أعضائها ، بل ان التباين بين وجهات نظر الدول العظمى كان حادا فى بعض الحالات ، ومن الأمثلة على ذلك الخلاف بين الوفدين الأمريكى والسوفييتى فى شأن مسألة اعادة النظر فى المعاهدات • وعلى الرغم من ذلك فان الاتفاق بينهما كان تاما فيما يتعلق بالمسائل الرئيسية وفيما يتعلق بتوجيه سير المناقشات توجيها يؤيد ما سبق لها الاتفاق عليه فى دمبارتون أوكس وفى يالتا بحيث يمكن القـول من غير زلل ان ميثاق الأمم المتحدة هو ثمرة اتفاق وجهات النظر بين الدول الداعية شأنه فى ذلك شـأن مقترحات دمبارتون أوكس » •

ويقول فى شأن مدى سيطرة الدول العظمى على سائر الدول : « كانت الدول التى استوفت الشروط المتفق عليها فى يالتا ووجهت اليها الدعـوى لحضور المؤتمر فى مركز مساو من حيث المبدأ القانونى لمركز الدول الداعية ، اذ كان لكل وفد من وفودها صوت يتساوى من حيث الأثر القانونى مع صوت أى وفد من وفود الدول الداعية • غير أنه من الأمور غير المنكورة أن الدول المدعوة كانت تذعن للقرارات التى كانت تتخذها الدول الداعية فى المسائل

---

(٨) مما يدل على الأثر الذى أحـدثته مقترحات دمبارتون أوكس ومدى عناية الدول ببحثها أن التعديلات التى قدمت على المشروع ، سواء قبل اعلان الحل الخاص بمسألة التصويت فى مجلس الأمن أو على أثر صدوره ، قـد بلغ عددها ألفا ومائتى تعديل ، وذلك وفقا لما جاء بالكتاب الأبيض البريطانى عن ميثاق الأمم المتحدة (د • حامد سلطان ، المرجع السابق ، ص ٨٩٧) •

(٩) القانون الدولى العام فى وقت السلم ص ٨٩٩ ، ٩٠٠ •

السياسية الكبرى ، ولم تستطع فرض اراداتها الا فى الحالات التى لم تكن فيها المصالح السياسية للمملكة المتحدة أو للولايات المتحدة أو للاتحاد السوفييتى محلا للنظر • ومع ذلك فان الدول المدعوة استطاعت فى تلك الحدود أن تقوم بعمل أنتج أطيب الثمرات » •

ومن الخلافات التى احتدت بشأنها المناقشات الخلاف حول توجيه الدعوة الى الأرجنتين لحضور المؤتمر ، اذ تقدم بهذا الاقتراح مندوب المكسيك ، استنادا الى أن الأرجنتين قد أعلنت الحرب على المحور ، فعارضه بعنف مولوتوف رئيس الوفد السوفييتى وانضم اليه سباك رئيس الوفد البلجيكى وسمطس رئيس وفد اتحاد جنوب افريقيا ، استنادا الى أنه سبق للرئيس روزفلت ولكوردل هل وصف الأرجنتين بأنها دولة فاشية امتنعت عن اعلان الحرب على المحور ، وأنها لم تعدل عن هذه السياسة الفاشية الا بمناسبة انعقاد مؤتمر سان فرنسسكو وظهور بوادر انتصار الديمقراطيات فى الأفق • ولكن على الرغم من هذه المعارضة قرر المؤتمر بأغلبية ٣١ صوتا ضد ٤ أصوات وامتناع صوت واحد دعوة الأرجنتين الى حضور جلسات المؤتمر • أما بولندا فلم تتيسر دعوتها لاختلاف الدول العظمى فى شأن الاعتراف بالحكومة التى كانت قائمة فيها فى ذلك الحين (١٠) •

---

(١٠) د • حامد سلطان ، المرجع السابق ، ص ٩٠٠ ، ٩٠١ • ومما يجدر بالذكر أن هذا الاختلاف على عضوية مؤتمر سان فرنسسكو سوف يعرض بصورة أكثر حدة فى مسألة قبول الأعضاء الجدد فى الأمم المتحدة أثناء ممارسة الدول الدبلوماسية البرلمانية بها ، وفقا لما سوف نبينه فى الفصل الأول من الباب التالى عند بحث نظام التصويت فى مجلس الأمن •

الباب الرابع

الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة

الفصل الأول

الأمم المتحدة

المبحث الأول

أهداف الأمم المتحدة ومبادئها

استقر فقهاء القانون الدولى على أن ميثاق الأمم المتحدة الذى وضع فى مؤتمر سان فرنسسكو معاهدة دولية جماعية ارتبطت بها دول ذات سيادة ٠ ومن ثم مر بالمراحل الأربعة التى تمر بها المعاهدات الدولية وهى التفاوض والتوقيع والتصديق ثم الدخول فى دور التنفيذ الدولى ٠ كما أن الميثاق بوصفه معاهدة دولية تسرى عليه كافة القواعد الخاصة بالمعاهدات ، من حيث شروط صحة الانعقاد ، والآثار القانونية ، وحالات الانقضاء (١) ٠ ومع ذلك فان هذا الاتفاق الدولى له طبيعة قانونية خاصة نظرا لأنه من اتفاقات التنظيم الدولى التى لا يقتصر أثرها على تقرير حقوق وانشاء التزامات متبادلة بين الاطراف ، بل يترتب عليها انشاء أجهزة دولية تمارس اختصاصات عالميـــة بقصـــد تحقيق مجموعة من الأهداف ذات الأهمية الكبرى للمجتمع الدولى ، وتشـــكل هذه الأجهزة هيكلا تنظيميا دائما لهذا المجتمع يتكون من سلطات تشريعيـــة وتنفيذية وقضائية ٠

وتأسيسا على ذلك ، فان الالتزامات التى قررها ميثاق الأمم المتحدة تعلو على أية التزامات أخرى ٠ واذا تعارضت أحكام الميثاق مع أى التـــزام دولى يتحمله عضو من الأعضاء ، كانت العبرة بالالتزامات الواردة فى الميثاق ٠ أضف الى ذلك أنه نظرا للطبيعة الخاصة للميثاق ، فان بعض أحكامه تسرى على الدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة ، كما يستفيد منها الأفـــراد فى بعض الأحوال ٠ وقد أشارت الديباجة الى هذه الطبيعة الخاصة للميثاق ، اذ بينت أنه أخذ شكل معاهدة دولية وقع عليها ممثلو الحكومات التى اشتركت فى مؤتمر سان فرنسسكو ، وأن هذه المعاهدة أنشأت منظمة دوليـــة هى الأمم المتحدة ٠

والميثاق ، من جهة أخرى ، ذو طبيعة مزدوجة ، فهو تصريح وهو دستور فى آن واحد ٠ وهو بوصفه تصريحا ينشىء اتفاقا يلزم الدول الموقعه عليـــه

---

(١) د ٠ مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ١٩١ ٠

بالعمل معا لتحقيق أغراض سلمية ، وبمراعاة الأخلاق الدولية وفقا لمعايير معينة • وهو بوصفه دستورا ينشىء أربع مؤسسات يمكن بمقتضاها تحقيق الأغراض السلمية والاحتفاظ بمستوى الأخلاق الدولية بصفة عمليـــــة • فوظيفة الميثاق الأولى أدبية ومثالية ، ووظيفته الثانية واقعية وعملية (٢) •

هذا ، ويتألف الميثاق من احدى عشرة ومائة مادة مصنفة الى تسعة عشر فصلا •

أهداف الأمم المتحدة

أولا : حفظ السلام والأمن الدوليين :

تم الاعداد لقيام الأمم المتحدة والحرب العالمية الثانية لما تزل مشتعلة ، مما دعا مؤسسيها الى جعل الهدف الرئيسى لهذه المنظمة تجنب نشوب حروب مقبلة ، بحيث تكون سائر الأهداف الأخرى مجرد عوامل تساعد على تحقيق هذا الهدف أو تكون فى خدمته • ولذلك بدأت ديباجة الميثاق بالنص عـــلى حفظ السلم والأمن فى مقدمة مقاصد الأمم المتحدة بحســـبانه الســـبب الأساسى لانشائها والشرط الضرورى لتحقيق باقى المقاصد التى تنشدها • فلا احترام لحقوق الانسان ، ولا مساواة بين الدول ، ولا احترام للقـــانون الدولى العام ، ولا تحقيق للتقدم الاجتماعى ورفع مستوى المعيشة فى العالم ، وان تنمو العلاقات الودية بين الدول أو يتحقق تعاونها فيمــــا بينها الا اذا استتب السلام • وقد ورد هذا النص فى الفقرتين الأولى والسادســـــة من الديباجة وفى الفقرة الأولى من المادة الأولى والفقرة الرابعة من المادة الثانية من الميثاق •

والمقصود بالمحافظة على السلم الدولى منع الحروب أو اســتخدام العنف الدولى بصفة عامة • أما حفظ الأمن الدولى فيعنى به القيام بأعمال ايجابية

---

(٢) د• حامد سلطان ، القانون الدلى العام فى وقت الســـلم ص ٨٧٤ و د• محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٩٨ و د• مفيد شــهاب ، المرجع السابق ، ص ١٧١ ، ١٧٥ ، ١٧٦ • ومما يجدر بالتنويه ما جاء فى المرجع الثالث من أنه « فى سبيل تحقيق الهدف الرئيسى للأمم المتحدة ، نرى ميثاقها يغض النظر أحيانا عما تمليه أحكام العدالة والمساواة » ، وان كان الميثاق قد تضمن اضافة عبارة « وفقا لمبادىء العدل والقانون الدولى » ـ بناء على اقتراح عدد من الوفود ومنها وفد مصر فى مؤتمر سان فرانسيسكو ـ فى نهاية النص ، وذلك للربط بين هدف حفظ السلم وبين هذه المبادىء ، بحيث لا تتم تسوية المنازعات الدولية بالنظر للاعتبارات السياسية أو على حساب حقوق الدول الصغيرة » •

لتوفير الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية الضرورية للمحافظة على السلام والتى تجعل كل دولة تعيش مطمئنة على سلامتها ، بمعنى معالجة الأسباب التى تؤدى الى حدوث الاضطرابات ، من أجل ازالتها ، واقامة حالة من الطمأنينة والاستقرار • ويتضمن نظام المحافظة على السلام والامن الدولى وفقا للمادة الأولى ما يلى :

١ ـ منع قيام الاسباب التى تهدد السلم ، وازالتها متى قامت •

٢ ـ حل المنازعات الدولية بالطرق السلمية •

٣ ـ قمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الاخلال بالسلم •

ومن ذلك يتبين أن فكرة الأمن الجماعى ، بما تتضمنه من تحريم استخدام القوة فى فض المنازعات الدولية ومن اتخاذ التدابير الجماعية فى حالة وقوع العدوان ، أول أهداف المنظمة الدولية ، بل هى فى الحقيقة أساس وجودها نفسه •فليس غريبا اذن أن نجد فروع المنظمة تشير اليها دائما فى قراراتها وتوصياتها ، ون نجدها تمثل الجانب الأعظم من نشاط هذه الفروع (٣) •

ثانيا : انماء العلاقات الودية بين الدول :

ورد هذا الهدف فى الفقرة الخامسة من الديباجة اذ تضمنت تعهد شعوب الأمم المتحدة « بان تأخذ نفسها بالتسامح ، وأن تعيش معا فى سلام وحسن جوار » • كما نصت الفقرة الثانية من المادة الأولى على « انماء العلاقات الودية بين الامم على أساس احترام المبدأ الذى يقضى بالتسوية فى الحقوق بين الشعوب ، وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها ، وكذلك اتخاذ التدابير الأخرى الملائمة لتعزيز السلم العام » •

ويبين من النص أن الميثاق قد حرص على تقرير المساواة فى السيادة بين الدول وحق تقرير المصير كمبدأين لا بد من اتباعهما لتعزيز العلاقات الودية بين الدول • وبهذا النص أصبح المبدأ الثانى من المبادىء القانونية بعد أن كان مبدأ سياسيا • وقد تحدد مدلوله فى التطبيق واتسع نطاقه حتى غدا يشمل مجالات لم يكن يمتد اليها مثل السيادة الدائمة للدول على مصادر الثروة الطبيعية فى أقاليمها (٤) •

ثالثا : تحقيق التعاون الدولى فى الشئون اقتصادية والاجتماعية والانسانية :

ورد هذا الهدف فى الفقرة الرابعة من الديباجة اذ تضمنت تعهد شعوب

---

(٣) د• مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ١٦٨ •

(٤) قرارا الجمعية العامة للأمم المتحدة الصادران فى ١٢ ديسمبر ١٩٥٨ و ٢٥ نوفمبر ١٩٦٦ •

الأمم المتحدة « بأن تدفع بالرقى الاجتماعى قدما ، وأن ترفع مستوى الحياة فى جو من الحرية أفسح » • كما جاء فى الفقرة الأخيرة أنه يجب أن تستخدم « الأداة الدولية فى ترقية الشئون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعا » •

ونصت الفقرة الثالثة من المادة الأولى على أن تسعى الأمم المتحـــدة الى « تحقيق التعاون الدولى فى حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصـــادية والاجتماعية والثقافية ، وعلى تعزيز احترام حقوق الانسان والحريات الاساسية للناس جميعا بدون تمييز بسبب الأصل أو الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء » •

وهكذا أقر ميثاق الأمم المتحدة الصلة الوثيقة بين السلام وبين حل المشاكل الاقتصادية والاجتماعية أى بين السلام السياسى والســلام الاقتصـــادى والاجتماعى ، ادراكا من واضعى الميثاق أن كثيرا من المنازعات الدولية المؤدية الى الحروب ترجع الى تفاقم هذه المشاكل وعجز الدول عن معالجتها مما قد يدفع بها الى الحرب • ولذلك فان توفير أسباب الاستقرار والرفاهية ضرورى لحفظ العلاقات السلمية والودية بين الدول • ويتطلب بلوغ هذا الغرض التعاون بين الدول فى سبيل الوصول الى مستوى أعلى للمعيشة وتيسير الحلول للمشاكل الاقتصادية كما نصت على ذلك المادة الخامســـة والخمســـون من الميثاق •

وتحقيقا لهذا الهدف الأساسى من أهداف الأمم المتحـــدة أنشىء بمقتضى الميثاق المجلس الاقتصادى والاجتماعى ليكون فرعا رئيسيا من فروع المنظمة الدولية • وقد أصدرت فروع الأمم المتحدة عديدا من القرارات المتعلقة بتحقيق التعاون الدولى فى شتى المجالات • فقد أصدرت الجمعية العامة مثـــلا فى ١٠ ديسمبر ١٩٤٨ الاعلان العالمى لحقوق الانسان متضمنا بيان الحقـــوق المدنية والسياسية والاجتماعية التى يتعين توفيرها للانسان • كما أقـرت الأمم المتحدة كثيرا من المعاهدات المتعلقـة بحقـــوق معينة من حقـــوق الانسان (٥) •

رابعا : جعل الأمم المتحدة مركزا لتنسيق أعمال الدول الأعضاء وتوجيهها نحو الغايات المشتركة :

ورد هذا الهدف فى الفقرة الرابعة من المادة الأولى من الميثاق اذ نصت على « جعل هذه الهيئة مرجعا لتنسيق أعمال الأمم وتوجيهها نحو ادراك هـــذه الغايات المشتركة » • والمقصود بهذا النص أن تكون الأمم المتحدة محـــور

---

(٥) د• مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٢٠١ ، ٢٠٢ • وسوف نتناول هذا الموضوع بالتفصيل فى المبحث الرابع من هـــذا الفصل وهو الخاص بالمجلس الاقتصادى والاجتماعى •

الارتكاز للعلاقات التى تقوم بين أعضائها ، فتقوم بالتنسيق بين أعمال الدول والمنظمات الدولية المختلفة وتوجيهها نحو المصالح المشتركة ، ولا يحول ذلك – بطبيعة الحال – دون قيام منظمات دولية أخرى اقليمية أو فنية بهـذا الدور طالما أن المقصد الأساسى هو توفير الظروف للتفاهم بين الدول ٠

مبادىء الأمم المتحدة :

نصت المادة الثانية من الميثاق على مجموعة من المبادىء التى تقوم عليهـا الأمم المتحدة ، وتلتزم بها فروعها وكذلك الدول الأعضاء ، ذلك أنه لا يمكن تحقيق أهداف المنظمة دون الايمان بهذه المبادىء والعمل بمقتضاها ٠ وثمة مبادىء أخرى وردت فى بعض مواد الميثاق أو يمكن استخلاصها منها ٠

وقد حددت المادة المشار اليها أهم المبادىء الرئيسية فيما يلى : (٦) ٠

أولا : المساواة فى السيادة بين الدول الأعضاء :

نصت الفقرة الثانية من الديباجة على أن الأمم كبيرها وصغيرها متساوية فى الحقوق ٠ كما نصت الفقرة الثانية من المادة الأولى على التسوية فى الحقوق بين الشعوب ٠ وأقرت هذا المبدأ صراحة الفقرة الأولى من المادة الثانية اذ نصت على أن « تقوم الهيئة على مبدأ المساواة فى السـيادة بين جمـيع أعضائها »٠

وقد ربط الميثاق بين السيادة والمساواة – وهما من الأفكار الأسـاسية للقانون الدولى التقليدى – على أساس أن حق المساواة من الحقوق المترتبة على السيادة ٠ ومن ثم فان المقصود بالمساواة فى السيادة أن تتمتع كل الدول بالحقوق المترتبة على سيادتها ، وأن تصان شخصيتها وسلامة أقاليمهـا واستقلالها السياسى ، وأن تكون كل دولة متسـاوية من حيث الالتـزام

---

(٦) يؤثر د٠ مفيد شهاب فى مؤلفه « المنظمات الدولية » تصنيف مبادىء الأمم المتحدة الى قسمين أولهما المبادىء المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين، وتشمل : (١) حل المنازعات بالطرق السلمية وتحريم استخدام القـوة فى العلاقات الدولية ٠ (٢) سلطة الأمم المتحدة فى اتخـاذ تدابير عقابيـة ٠ (٣) معاونة الأمم المتحدة فى الأعمال التى تتخذها وفقا للميثاق ٠ (٤) العمل على مراعـاة الدول غير الأعضـاء لمبـادىء الأمـم المتحدة ٠ أمـا القسم الثانى فهو المبادىء الأساسية فى القانون الدولى ، وتشمل : (١) احترام الالتزامات الناشئة عن المعاهدات وباقى مصادر القانون الدولى ٠ (٢) المساواة فى السيادة بين الدول ٠ (٣) تنفيذ الالتزامات المترتبة على الميثاق بحسن نية ٠ (٤) عدم تدخل الأمم المتحدة فى المسائل المتعلقة بالاختصاص الداخلى للدول ٠

بالواجبات مع الدول الأخرى الأعضاء فى الأمم المتحدة ، وبأن يكون لها الحق فى أن تطبق قواعد القانون الدولى فى علاقاتها مع غيرها من الدول تطبيقا موحدا يقوم على معيار واحد لا يميز بين دولة وأخرى ·

كما أكد الميثاق بعض النتائج المترتبة على مبدأ المساواة بين الدول - بما تعنيه من تكافؤ فى الحقوق والالتزامات وهى المساواة فى التمثيل ، وأن يكون لكل دولة صوت واحد ، وأن تكون أصوات الدول متساوية فى الأهمية مها اختلفت فى الأصل أو المساحة أو شكل الحكومة · ولكنه ميز الدول العظمى الخمس - الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى والمملكة المتحدة وفرنسا والصين - بوضع خاص يتمثل فى شغلها المراكز الدائمة فى مجلس الأمن ، وتمتعها بالعضوية الدائمة أيضا فى مجلس الوصاية ، كما خولها أن تنتخب بموجب اتفاق ودى فى المجلس الاقتصادى والاجتماعى بصفة دائمة ، وخولها بالاضافة الى ذلك حق الاعتراض (الفيتو) فى مجلس الأمن بشأن القرارات غير الاجرائية التى يصدرها المجلس · كذلك ، فانه لا يمكن أن يتم تعديل الميثاق ودخول هذا التنفيذ فى دائرة التنفيذ الدولى الا بموافقة هذه الدول ·

ويتبين من ذلك أن المقصود من المساواة أن الدول أمام أحكام القانون سواسية ، بمعنى أنه لا يمكن لاحداها أو لمجموعة منها أن تفرض على دولة أخرى التزاما قانونيا الا برضاها ، وذلك لأنه ليس لأية دولة سلطان ، على دولة أخرى تتساوى معها من حيث القانون (٧) · وبعبارة أخرى ، فان المساواة التى ينص عليها الميثاق تعنى أن تطبق على الدول قواعد قانونية موحدة ، ولا تعنى أنها متساوية فى مركزها الداخلى فى الهيئة(٨) · وهذا يمكن أن يسمى اللا مساواة الوظيفية functional inequality هو المعنى الذى تأخذ به النظرة الغالبة لفقهاء التنظيم الدولى ، اذ تسمح بما حيث يجوز ألا تتساوى الدول فى حقوقها فى ادارة المنظمة ، كأن لا يكون لها تمثيل متساو أو تصويت متعادل أو أن تفرض عليها مساهمات مالية غير متوازية وهكذا · فالفقه والعمل الدوليان يقبلان هذه اللامساواة الوظيفية طالما أن الدولة تقبلها وتوافق عليها عند انضمامها للمنظمة ، ولا ينظران اليها على أنها تتناقض مع مبدأ المساواة القانونية بل يعدانها لازمة لمجتمع دولى مستقر ، لأننا اذا أنكرنا هذا الصنف من اللامساواة فان النتيجة تكون اما الامبراطورية العالمية واما الفوضى العالمية · كما أن المساواة فى الأهلية للحقوق ليست كذلك جوهرية كى يسيطر حكم القانون (٩) ·

---

(٧) د· حامد سلطان ، المرجع السابق ، ص ٩٨٠ · و د· عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ٣٧٩ ·

(٨) د· بطرس غالى ، المرجع السابق ، ص ٣٢٨ ·

(٩) د· محمد طلعت الغنيمى ، الأحكام العامة فى قانون الأمم ، ص ٣٥١ ·

وثمة تكييف آخر (١٠) للمساواة بين الدول داخل الأمم المتحدة ، فحواه أن هذه المساواة مسألة نسبية ، ليس من الناحية الواقعية فحسب بل حتى من الناحية النظرية ، لأنها مساواة بين الدول الكبرى فيما بينها ، من ناحية والدول الصغرى ، فيما بينها ، من ناحية أخرى ، أما فيما بين المجموعتين فان الدول الكبرى تتمتع بأولوية تجعلها بمثابة « حكومة خماسية » داخل المنظمة الدولية ·

ويلاحظ الدكتور حامد سلطان (١١) فى شأن مبدأ المساواة « أن ثمة ميلا يبدو ظاهرا لدى كثير من ساسة الدول يدعو الى فرض المزيد من القيود على مبدأ المساواة من الناحية القانونية والتطبيقية · ووجهة نظر هؤلاء الساسة أن مبدأ المساواة فى أصوات الدول لا يتفق مع وقائع الحياة الدولية ويهدد مستقبل التنظيم الدولى ، لأنه انما يقوم على فكرة افتراضية بحت هى فى الحق فكرة خيالية تتنافى مع الواقع والأوضاع القائمة ، ويحتم نبذها واستبدال غيرها بها كى يستمر التنظيم الدولى قائما ومتطورا · ويدعو هؤلاء الساسة الى تطبيق نظام آخر تعددت الاقتراحات فى شأنه ، ولكن مقصده واحد ، هو أن يكون الوزن القانونى لأصوات الدول متكافئا مع قدرتها الفعلية ، أو أهميتها السياسية ، أو مواردها الاقتصادية ، أو موازينها العسكرية ·· الخ · وغنى عن البيان أن وجود مبدأ السيادة واستمرار قيامه يقف عقبة كئودا دون قبول مثل هذه الاقتراحات » ·

ثانيا : تنفيذ التزامات الميثاق بحسن نية :

نصت الفقرة الثانية من المادة الثانية على أنه « لكى يكفل أعضاء الهيئة لأنفسهم جميع الحقوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية يقومون بتنفيذ الالتزامات التى أخذوها على أنفسهم بمقتضى الميثاق بحسن نية » · وتعد تلك القاعدة من المبادىء الأساسية التى يقوم عليها النظام القانونى ، ومن ثم تصبح الدولة التى تخالفها عرضة لتوقيع الجزاء عليها ·

وينبغى مراعاة هذا المبدأ بصفة خاصة بالنسبة للالتزامات الآتية :

الأعمال التى تتخذها المنظمة وفقا للمادة ٧/٢ ـ تنفيذ قرارات مجلس الأمن وفقا للمواد ٢٥ ، ٣ ٤، ٤٤ ، ٤٥ ، ٤٨ ، ٤٩ ـ الوفاء بالأعباء المالية وفقا للمادتين ١٧ ، ١٩ ـ التعاون مع المجلس الاقتصادى والاجتماعى وفقا للمادتين ٥٥ ، ٥٦ ـ تنفيذ قرارات محكمة العدل الدولية وفقا للمادة ١/٩٤ (١٢) ·

---

(١٠) د· مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٢١٤ ·
(١١) أحكام القانون الدولى فى الشريعة الاسلامية ، ص ١٤٩ ، ١٥٠ ·
(١٢) د· مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٢١٤ ، ٢١٥ ·

ثالثا : حل المنازعات الدولية بالطرق السلمية :

نصت الفقرة الثالثة من المادة الثانية من الميثاق على التزام الدول الأعضاء « بأن يفضوا منازعاتهم الدولية بالطرق السلمية على وجه لا يجعل السلم والأمن والعدل الدولى عرضة للخطر » ٠

رابعا : منع استعمال القوة أو التهديد بها فى العلاقات الدولية :

ورد هذا المبدأ فى الفقرة السابعة من الديباجة اذ نصت على أن شعوب الأمم المتحدة اعتزمت « ألا تستخدم القوة المسلحة فى غير المصلحة المشتركة » ونصت الفقرة الرابعة من المادة الثانية على التزام الدول الاعضاء « بأن يمتنعوا فى علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة أو على أى وجه آخر لا يتفق مع مقاصد الأمم المتحدة » ٠

على أن الميثاق قد أباح استعمال القوة فى الأحوال الآتية :

(أ) اجراءات الأمن الجماعى ٠

(ب) الدفاع الشرعى ٠

(جـ) مواجهة الدول الأعداء فى الحرب العالمية الثانية :

ويعد مبدأ عدم الالتجاء الى القوة أو التهديد باستخدامها ـ أيا كان هذا الاستخدام وهو ما يعنى شمول حالات أكثر من مجرد الالتجاء الى الحرب ـ من أهم مبادىء الأمم المتحدة ، اذ جاء على العكس من قواعد القانون الدولى التقليدى التى كانت تقر مشروعية اللجوء الى الحرب ، مع وضع بعض القيود والاستثناءات من أجل التخفيف من آثارها ٠ كما أن الميثاق أخذ بمبدأ الأمن الجماعى بصورة متكاملة لأول مرة ، اذ جاء هذا المبدأ محدودا فى عهد عصبة الأمم كما بينا من قبل ، ثم وجد تطبيقا جزئيا له فى ميثاق بريان ـ كيلوج سنة ١٩٢٨ ٠

خامسا : معاونة الأمم المتحدة فى الأعمال التى تتخذها :

نصت الفقرة الخامسة من المادة الثانية على أن « يقدم جميع الأعضاء كل ما فى وسعهم من عون الى الأمم المتحدة فى أى عمل تتخذه وفق شروط هذا الميثاق ، كما يمتنعون عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة ضدها عملا من أعمال المنع أو القمع » ٠

وقد جاء النص على هذا الالتزام بشقيه لوقاية الأمم المتحدة مما تعرضت له عصبة الأمم من تصدع بسبب تقديم بعض الدول العون الى دولة اتخذت العصبة ضدها اجراءات عقابية ٠

سادسا : العمل على مراعاة الدول غير الأعضاء لمبادىء الأمم المتحدة :

نصت الفقرة السادسة من المادة الثانية على أن « تعمل الهيئة على أن تسير الدول غير الأعضاء فيها على هذه المبادىء بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولي » ٠

ويستند هذا النص الى الطبيعة الخاصة للميثاق اذ أنه يخالف القواعد القانونية الخاصة بآثار المعاهدات والتى تقضى بأنها لا تلزم غير أطرافها ، بيد أن الهدف الرئيسى للأمم المتحدة قد اقتضى هذه المخالفة ، لأن أى انتهاك لمبادىء الأمم المتحدة فى مجال حفظ الأمن من دول خارج نطاق المنظمة يؤثر بالضرورة على الدول الأعضاء وعلى السلم الدولى بصفة عامة ٠

سابعا : عدم تدخل الأمم المتحدة فى المسائل التى تتعلق بصميم الاختصاص الداخلى :

نصت الفقرة السابعة من المادة الثانية على أنه « ليس فى هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل فى الشئون التى تكون من صميم الاختصاص الداخلى لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضى الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم الميثاق ، على أن هذا المبدأ لا يخل بتطبيق تدابير القمع الواردة فى الفصل السابع » ٠

ويختلف الرأى بين الفقهاء حول تحديد المسائل التى تعد من الاختصاص الداخلى للدول ٠ بيد أن العمل قد جرى فى الأمم المتحدة على أن قيد الاختصاص الداخلى الذى وضعه الميثاق ـ ضمانا لصيانة سيادة الدول الأعضاء ـ لايحول دون مناقشة الموضوعات المتعلقة بهذا الاختصاص ، أو حتى اجراء تحقيق بشأنها ، وانما يحول فقط دون اصدار توصيات أو قرارات متعلقة بها ٠

واذا كان مستقبل الأمم المتحدة يتوقف الى حد كبير على مدى التوسع فى تفسير ما يعد من المسائل داخلا فى الاختصاص الداخلى ، فانه يجب ملاحظة أن هذا القيد ، أيا كان مدى تفسيره ، لا اعمال له ، طبقا لنص الميثاق ، فى حالة تدابير القمع ٠ وتأسيسا على ذلك فان على مجلس الأمن أن يتدخل فى حالة نشوب حرب أهلية فى احدى الدول اذا تعدت آثار هذه الحرب حدود الدولة لتهدد السلم والأمن الدوليين ، فيصدر ما يراه ضروريا من القرارات لاعادة السلم دون تدخل منه فى النواحى الداخلية لهذه الحرب والمتعلقة بأسبابها ووسائل علاجها (١٣) ٠

---

(١٣) د ٠ مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٢١٨ ٠ و د ٠ محمد طلعت الغنيمى ، المرجع السابق ، ص ٣٣٣ ٠

الفروع الرئيسية للأمم المتحدة :

نصت الفقرة الأولى من المادة السابعة من الميثاق على أن « تنشأ الهيئات الآتية فروعا رئيسية للأمم المتحدة : جمعية عامة ، مجلس أمن ، مجلس اقتصادي واجتماعي ، مجلس وصاية ، محكمة عدل دولية ، أمانة » ٠

كما نصت الفقرة الثانية من هذه المادة على أنه « يجوز أن تنشأ وفقا لأحكام الميثاق ما يرى ضرورة انشائه من فروع ثانوية أخرى » ٠ وهذا الحق مكفول للجمعية العامة بمقتضى المادة ٢٢ ولمجلس الأمن بمقتضى المادة ٢٩ ٠ والى جانب الفروع الثانوية يجوز لكل الفروع الرئيسية أن تنشىء من اللجان الفرعية ما يكون ضروريا للقيام بوظائفها ٠

والفروع الرئيسية الستة للأمم المتحدة هى أجهزة جماعية أو هيئات تمثيل جماعى ، اتفقت الدول المنشئة للمنظمة الدولية على تشكيلها لتنوب عنها فى ممارسة نوع معين من العلاقات الدولية ، على أن تنسحب آثار قرارات هذه الهيئات على كل الدول الأعضاء فى المنظمة (١٤) ٠

ونظرا لان الدبلوماسية البرلمانية — على الرغم من اتساع فكرتها بحيث قد تنطبق على كل المنظمات الدولية — تتوافر خصائصها فى الجمعية العامة ومجلس الأمن بالذات كما يقول ميشيل فيرالى، فسوف نستقضى البحث فى هذين الفرعين الرئيسيين ٠ ولم نتناول بالبحث محكمة العدل الدولية لقيامها بالضرورة ، على نظام قضائى بحت مما يخرج عن موضوع هذه الدراسة ٠ أما بالنسبة للفروع الرئيسية الثلاثة الأخرى فقد رأينا أن نعرض لها بايجاز ، نظرا للدور الحيوى الذى يؤديه المجلس الاقتصادى والاجتماعى فى تحقيق التعاون الدولى فى ميادين اختصاصه ، وللدور الذى أضطلع به مجلس الوصاية فى تصفية الاستعمار ، وللسلطات المخولة للأمين العام ، بمقتضى الميثاق ، وما نشأ عن مباشرة همرشلد لهذه السلطات ، وتوسعه فيها ، فى أثناء نظر مشكلة الكونغو ، من أزمة دولية حادة انعكس أثرها على الدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة ٠

---

(١٤) د ٠ مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٢٣٩ ٠ وفى تقديره أنه « من الانصاف أن نقرر أنه لما كان المجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية يخضعان لسلطة الجمعية العامة ، فانهما لا يعتبران ، من حيث الواقع والسلطات المستقلة الممنوحة لهما ، فرعين رئيسيين ، بل بالأحرى فرعين ثانويين ، ولكن يبدو أن الأهمية الكبرى المعلقة على أنشطتهما هى التى دعت الى اعتبارهما فى عداد الفروع الرئيسية للهيئة العالمية » ٠

المبحث الثانى

الجمعية العامة

تشكيلها وفروعها الثانوية :

تعد **الجمعية العامة الجهاز الرئيسى** للأمم المتحدة اذ أنها الفرع الوحيد الذى يشترك فيه كل أعضاء الأمم المتحدة على قدم المساواة ، فليس لكل منها الا صوت واحد ، **كما ان مداولاتها تشمل كل الموضوعات** التى تدخل فى نطاق الميثاق مما يجعل اختصاصها ذا صفة عامة ، وتلتزم فروع الأمم المتحدة بتقديم **تقاريرها اليها • ولا يجوز أن تمثل الدولة العضو** بأكثر من خمسة مندوبين ، ولكن ذلك لا يمنعها من ان تعين مندوبين احتياطيين ومستشارين وخبراء وسكرتاريين معاونين •

وتتولى **الجمعية العامة اختصاصاتها عن طريق الفروع الثانوية التى قامت** بانشائها (١) لمباشرة الاختصاصات **الموضوعية والاجرائية** والفنية **للجمعية** العامة • وتنقسم هذه الفروع الى نوعين : اللجان **الأساسية** الكبرى **وعدد** آخر من اللجان غير الأساسية الدائمة وتنقسم اللجان الكبرى بدورها الى قسمين :

(أ) اللجان الموضوعية : وهى تهتم بالموضوعات المتعلقة بأهداف الأمم **المتحدة ويبلغ عددها سبعة لجان** (٢) يختص كل منها بالبحث فى طائفة من المسائل المدرجة فى جدول أعمال الجمعية العامة •

---

(١) المادة ٢٢ من الميثاق •

(٢) **بيان هذه اللجان كما يلى : (١) لجنة السياسة** والأمن ، وهى تختص بالمسائل السياسية ، والمسائل التى **تتعلق بحفظ الأمن** ونزع السلاح ، ومسائل العضوية • واللجنة السياسية الخاصة وقد أنشئت **لتخفيف العبء** عن اللجنة الأولى ، فتختص بالمسائل السياسية التى تحيلها عليها الجمعية •(٢) اللجنة الاقتصادية والمالية • (٣) **اللجنة الاجتماعية والثقافية والانسانية** •(٤) لجنة الوصاية والأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، وهى تختص **بالمسائل** الخاصة بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى والأقاليم الموضوعة تحت الوصاية • (٥) لجنة الشئون الادارية والميزانية ، وهى تختص بالمسائل المتعلقة بميزانية المنظمة الدولية وموظفيها • (٦) اللجنة القانونية ، وهى **تختص** بالمسائل القانونية ، وتسجيل المعاهدات ، وما يتعلق **بمحكمة العدل الدولية** ، وبامتيازات الأمم المتحدة • وقد أنشأتها الجمعية العامة بتوصية منها فى ١١ ديسمبر ١٩٤٦ لتعمل على انماء قواعد القانون الدولى وتدوينه • ومن ثم بدأت عملية انشاء المعاهدات الدولية العامة وتدوين أحكام القانون الدولى •

(ب) اللجان التى تختص بالاجراءات : وتمثل كافة الدول الأعضاء فى اللجان الموضوعية بعضو واحد ، وتتخذ هذه اللجان قراراتها بالأغلبية البسيطة للاعضاء الحاضرين ثم تعرض قراراتها على الجمعية العامة للتصديق عليها ٠

أما اللجان الرئيسية الاخرى التى تختص بالاجراءات فهى تشمل لجنتين : أولاهما اللجنة التوجيهية أو العامة (أو مكتب الجمعية العامة) وتتكون من رئيس الجمعية العامة ونوابه السبعة عشر ورؤساء اللجان الموضوعية السبع٠ وهى تختص بتقديم التوصيات بشأن جدول أعمال الجمعية العامة ، وصياغة قرارات الجمعية ٠ أما اللجنة الثانية فهى لجنة فحص وثائق الاعتماد وتتكون من تسعة أعضاء تنتخبهم الجمعية فى بداية كل دورة انعقاد ، وتختص بفحص أوراق اعتماد ممثلى الدول ٠

وثمة لجنتان دائمتان أخريان هما اللجنة الاستشارية لشـــئون الادارة والميزانية ولجنة الاشتراكات ، وأعضاؤهما معينون من قبل الجمعية العامة بالاختيار على أساس شخصى مرجعه الكفاءة الخاصة والخبرة الذاتية وليس بصفتهم ممثلين لدولهم ٠

والى جانب هـذه الفروع الثانوية ، أو اللجان الدائمة غير الأساسية هناك فى أعمالها ، لكل منها اختصاص محدد تباشره تحت الجمعية العامة وهى تنقسم الى نوعين : (١) لجان دائمة ، وهى لجنة القانون الدولى والمحكمة الادارية للأمم المتحدة ٠ (٢) لجان مؤقتة اذ تنشئها الجمعية العامة لمهام خاصة ولفترات محدودة ، ومنها : لجنة كوريا ، ولجنة البلقان ، واللجنة الاستشارية لجنوب غرب افريقيا ، ولجنة التوفيق فى فلسطين ، ولجنة النزاع العنصرى بجنوب افريقيا ، ومحكمة الأمم المتحدة فى ليبيا ٠ ومنها أيضا اللجنـة التى عرفت باسم « الجمعية الصغيرة » ، ولجنة تصفية الاستعمار ٠

وظائف الجمعية العامة وسلطاتها :

تختص الجمعية العامة بالنظر فى أى مسألة تدخل فى نطاق الميثاق أو أى أمر يتعلق بسلطات فرع من فروع الأمم المتحدة أو وظائفه مما يعنى شمول اختصاصها لكل ما يتعلق بحفظ السلم أو بالتعاون الدولى ٠ وتقوم فروع الأمم المتحدة بما فيها مجلس الأمن بتقديم تقارير سنوية أو خاصة للجمعية العامة لكى تنظر فيها ٠ وبناء على هذه الاختصاصات تباشر الجمعية العامة وظيفتها وهى العرض والمناقشة والمداولة والتوصية للدول الأعضاء أو لمجلس الأمن أو لكليهما واصدار قرارات ملزمة (٣) ٠

---

(٣) لم يرد النص على سلطة الجمعية العامة فى اصدار قرارات ملزمة فى أحكام المـادة ١٠ ، الا انها تستخلص من نصوص أخرى وردت بشأن الادارة الداخلية للهيئة كما سيتبين فى بحث اختصاصات الجمعية العامة ٠

ويمكن اجمال اختصاصات الجمعية العامة وفقا لاحكام الميثاق فيما يأتى :

١ - **انشاء دراسات واصدار توصيات فى الشئون السياسية** : وذلك على الوجه التالى :

(أ) النظر فى المبادىء العامة للتعاون فى حفظ السلم والأمن الدولى .

(ب) المحافظة على السلم والأمن الدولى . وتباشر الجمعية هذا الاختصاص عن طريقين :

أولا : مناقشة المسائل المتصلة بحفظ السلم والامن الدولى .

ثانيا : حل المنازعات الدولية .

ونظرا لأن مجلس الأمن هو المسئول الأول عن المحافظة على السلم والأمن الدولى ، فان المسائل التى تتطلب من الأمم المتحدة القيام بعمل ما تخرج من اختصاصات الجمعية العامة لينفرد مجلس الأمن بالنظر والفصل فيها . كما أنه لا يجوز للجمعية العامة أن تصدر أية توصية فى شأن أية مسألة من المسائل المقيدة بجدول أعمال مجلس الأمن الا اذا طلب ذلك منها المجلس أو اذا حذفت من جدول أعماله .

(جـ) تشجيع التعاون الدولى فى الشئون السياسية .

(د) تسوية المواقف الدولية تسوية سلمية .

(هـ) مباشرة الاختصاصات المنصوص عليها فى الميثاق بخصوص شئون المستعمرات والأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى .

٢ - **انماء التعاون الدولى** : وذلك بانشاء دراسات واصدار توصيات بقصد التعاون الدولى فى الميدان السياسى ، وتشجيع التقدم المطرد للقانون الدولى وتدوين أحكامه ، وانماء التعاون الدولى فى الميادين الاقتصادية والثقافيــــة والتعليمية والصحية ، والاعانة على تحقيق حقوق الانسان والحريات الأساسية للناس كافة .

٣ - **مباشرة الاختصاصات المتعلقة بالادارة الداخلية للهيئة :**

للجمعية العامة اختصاصات ادارية وانتخابية ومالية وتأديبية ودستورية وفقا لأحكام الميثاق واللائحة الداخلية . فلها حق اصدار قرارات ملزمة (٤).

(٤) من هذه القرارات الملزمة اقرار الميزانية ، وقبول دول جديدة ، واختيار الأعضاء غير الدائمين لمجلس الأمن ، وأعضاء المجلس الاقتصـــادى والاجتماعى ، وأعضاء مجلس الوصاية ، وانتخاب قضاة محكمة العدل الدولية ، وانشاء الفروع الثانوية (اللجان الفرعية) .

سواء بمفردها أو بالاشتراك مع مجلس الأمن ، أو حق اصدار توصيات للفروع الأخرى ، وذلك في مجالات العضوية وتشكيل الفروع ، والمراقبة الادارية لنشاط هذه الفروع ، وتعديل الميثاق ٠

اجراءات العمل فى الجمعية العامة :

(١) أدوار الانعقاد :

تجتمع الجمعية العامة مرة على الأقل سنويا فى دورة عادية ٠ ويبدا دور الانعقاد العادى للجمعية العامة حسب اللائحة الداخلية فى يوم الثلاثاء الثالث من شهر سبتمبر من كل عام٠كما تجتمعفى دوراتاستثنائية كلمااقتضت ذلك الضرورة ٠ ويتولى الأمين العام الدعوة لعقد دورة استثنائية ، ويكون ذلك بناء على قرار صادر منها فى دورة سابقة ، أو بناء على طلب مجلس الأمن أو أغلبية الدول الأعضاء (٥)٠ وتنعقد دورات الجمعية فى مقر الأمم المتحدة الا اذا رأت أغلبية الأعضاء انعقادها فى مكان آخر ، أو وافقت الجمعية فى دورة سابقة على انعقادها فى غير مقر الهيئة (٦) ٠

ويبدأ العمل فى الجمعية العامة بافتتاح دور الانعقاد ويتولى ذلك رئيس الدورة السابقة ثم انتخاب لجنة فحص أوراق الاعتماد ٠ ويلى ذلك انتخاب رئيس الجمعية العامة طبقا للمادة ٢١ من الميثاق ، وبمجرد انتخابه يتولى ادارة الدورة ٠ ويعقب ذلك تشكيل اللجان الرئيسية وانتخاب رؤسائها ثم انتخاب سبعة عشر نائبا للرئيس طبقا للائحة الاجراءات ، ثم تشكيل اللجنة العامة التى تتولى النظر فى جدول الأعمال المؤقت للدورة ٠

(٢) اعداد جدول الأعمال :

يبدأ اعداد جدول أعمال الدورة العادية بتحضير الأمين العام لجدول مؤقت يقوم باعلانه للدول الأعضاء قبل موعد بدء الدورة بستين يوما على الأقل متضمنا المسائل الآتية :

١ – تقرير الأمين العام عن نشاط المنظمة ٠

---

(٥) تعقد الدورة فى الحالة الأولى فى التاريخ الذى سبق أن حددته الجمعية العامة ٠ أما فى الحالة الثانية فتعقد فى خلال خمسة عشر يوما من وصول طلب عقد الدورة غير العادية الى الأمين العام ، الا اذا كان طلب عقدها مستندا الى قرار الاتحاد من أجل السلم ، اذ تنعقد فى هذه الحالة خلال أربع وعشرين ساعة من وصول طلب عقدها الى الأمين العام ، وذلك بمقتضى المواد ٧ ، ٨ ، ٩ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة ٠

(٦) المادتان الثالثة والرابعة من اللائحة ٠

٢ – تقارير الفروع الرئيسية الاخرى للمنظمة ، وتقارير الفروع الثانوية للجمعية العامة ، وكذا تقارير الوكالات المتخصصة التى تنص اتفاقيات الوصل بينها وبين الأمم المتحدة على تقديمها هذه التقارير .

٣ – المسائل التى تقرر ادراجها فى جدول الاعمال خلال دور انعقاد سابق .

٤ – المسائل التى ترى الفروع الرئيسية ادراجها فى جدول الأعمال .

٥ – المسائل التى ترى احدى الدول الأعضاء ادراجها فى جدول الأعمال .

٦ – المسائل المتعلقة بميزانية العام المالى المقبل ، والحسابات الختامية للسنة المنصرمة .

٧ – المسائل التى يرى الأمين العام عرضها على الجمعية العامة .

٨ – المسائل التى تقترح دولة غير عضو عرضها على الجمعيـــة العامة ، تطبيقا لنص المـادة ٢/٣٥ من الميثاق .

وتملك كل دولة أو فرع رئيسى من فروع الهيئة ، أو الامين العام ، حق طلب اضافة مسائل تكميلية الى الجدول المؤقت ، وذلك قبل افتتاح الدورة العادية بثلاثين يوما على الأقل . كما يجوز اقتراح فقرات جديدة فى جدول أعمال اضافى ، وذلك فى الفترة ما بين انتهاء اعداد الجدول التكميلى وافتتاح الدورة ، أو أثناء الدورة نفسها . ويشترط فى الحالة الأخيرة أن تكون الموافقة على الاضافة بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين فى التصويت .

وتتولى الجمعية العامة ، فى بداية كل دورة عادية أو استثنائية بحث جدول أعمالها المؤقت ، والجدول التكميلى ، والجدول الاضافى ، فى ضـوء تقرير ترفعه اليها فى هذا الشأن لجنتها التوجيهية (أو هيئة المكتب) . وللجمعية العامة أن تقر هذه الجداول أو تعدل فيها أو تحذف منها . وتصدر قراراتها فى هذا الشأن بأغلبية الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت (٧) .

نظام المناقشة :

يتولى رئيس الجمعية العامة أو أحد نوابه فى حالة غيابه ادارة المناقشات . وتأخذ المناقشة العامة general debate شكل خطب يلقيها رؤساء وفود الدول الأعضاء شارحين فيها سياسة دولهم والاتجاهات العامة التى سيتبعونها فى خلال الدورة ، ولا تقوم الجمعية العامة بمناقشة احدى المسائل المدرجة فى جدول أعمالها الا بعد احالتها على احدى لجانها الرئيسية الموضوعية ووصول

(٧) د . مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ١٦٧ – ٢٦٩ .

تقرير من اللجنة المحال عليها (٨) ٠

ويقوم رئيس الجمعية العـــامة بعرض الاقتراحات على التصويت ، واعلان القرارات ، وتساعده فى ذلك هيئة المكتب ٠

والاصل أن تكون جلسات الجمعية العامة ولجانها علنية ، الا اذا قـررت الجمعية العامة غير ذلك (٩) ٠

نظام التصويت : ـ

اقرارا للمساواة فى السيادة بين جميع الدول الاعضاء ، يكون لكل عضو صوت واحد فى الجمعية العامة ٠ والاغلبية التى يتطلبها اصـــدار القرارات من الجمعية العامة نوعان : أغلبية الثلثين ، والأغلبية المطلقة ، وذلك بناء على المـادة ٢/١٨ فتصدر هذه القرارات بأغلبيـــة ثلثى الأعضــــاء الحاضرين والمشتركين فى التصويت (١٠) فى المسائل التالية : التوصيات الخاصـــة بحفظ السلم والأمن الدوليين ، انتخاب أعضاء مجلس الأمن غير الدائمين ، انتخاب أعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، انتخاب أعضاء مجلس الوصاية، قبول أعضاء جدد فى الأمم المتحدة ، وقف الأعضاء عن مباشرة حقوق العضوية والتمتع بمزاياها ، فصل الأعضاء ، المسائل المتعلقة بسير نظام الوصاية ، المسائل المتعلقة بالميزانية ٠ ويضاف الى هذه المسائل ، مسألة تعديل الميثاق، أو الدعوة الى عقد مؤتمر لاعادة النظر فيه (١١) ٠

أما المسائل الأخرى ، بما فيها تحديد طوائف المسائل الاضافية التى تتطلب فى اقرارها أغلبية الثلثين ، فان القرارات تصدر فيها بأغلبية الأعضـــاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ، وذلك بمقتضى المادة ٣/١٨ ٠ ويضيف هذا النص أن للجمعية العامة ، بقرار تصدره بهـذه الاغلبية (الأغلبيــــة المطلقة) ، أن تعتبر مسألة أخرى من قبيل المسائل الهامة التى لا يجوز اتخاذ

---

(٨) تصدر لجان الجمعية العامة قراراتها بالأغلبية المطلقة للاعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ، بمعنى ألا تحتسب أصوات الممتنعين (المـادة ١٢٤ من اللائحة) ٠

(٩) المادة الثانية من اللائحة ٠

(١٠) بمعنى أغلبية من أدلوا بأصواتهم فعلا بالتأييد أو المعارضة ٠ أمـا الأعضاء الذين يمتنعون عن التصويت ، فلا يعتبرون ـ فى مفهوم المواد المتعلقة بالتصويت فى الجمعية العامة ـ مشتركين فيه (المـــادة ٨٨ من اللائحة) ٠

(١١) يلاحظ أن أى تعـــديل فى الميثاق يقتضى وفقـــا لنص المادتين ١٠٨ ، ١٠٩ موافقة الدول الكبرى الخمس ٠

قرار بشأنها الا بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت (١٢)٠

وتملك كل الدول الأعضاء الاشتراك فى التصويت ، حتى من يكون منها طرفا فى نزاع يجرى التصويت بشأنه ، وذلك على خلاف ما يقضى به نظام التصويت فى مجلس الأمن ٠

ويجرى التصويت عادة برفع الأيدى أو بالوقوف ، ومع ذلك يجوز لكل دولة أن تطلب اجراءه عن طريق النداء على الأسماء (١٣) ٠ واذا كان الأصل أن يتم التصويت علنا ، الا أن التصويت بشأن موضوعات تتعلق بانتخاب دول أو أفراد لشغل مناصب ، يتم بطريق الاقتراع السرى (١٤) ٠

ويتبين من طريقة التصويت فى الجمعية العامة أنه ليس فى وسع أية دولة عضوا أن تعارض أى قرار أو تعرقل أى اجراء بمفردها (١٥) ٠ ولذلك تسعى الدولة ذات المصلحة فى صدور قرار معين الى الحصول على تأييد الأغلبية المطلوبة لصدور هذا القرار ٠ أما اذا كانت تعارض فى اصداره فانها تحاول أن تجمع ضده عددا كافيا من الدول الأعضاء حتى لا يحصل على الأغلبية التى يستلزمها صدوره ٠ ومن هنا نشأت ظاهرة المجموعات الدولية فى الأمم المتحدة ، بمعنى دخول الأعضاء فى مجموعات أو كتل دولية أو محالفات أو اتفاقات بشأن أصواتهم فى الجمعية العامة والطريقة التى يدلون بها بأصواتهم تلك ٠

كما يتضح من ذلك أيضا أن نظام التصويت فى الجمعية العامة للأمم المتحدة يختلف عما كان عليه فى الجمعية العمومية لعصبة الأمم ، اذ كانت قرارات الجمعية العمومية للعصبة ـ كما سبق البيان ـ تصدر باجماع أصوات الأعضاء الممثلين فى الاجتماع ٠ وتعنى هذه الطريقة أنه يمكن لكل دولة بمفردها أن توقف أى اجراء وتمنع صدور أى قرار لا توافق عليه ولا يتفق مع سياستها، وذلك بأبسط الوسائل وهى معارضة ذلك الاجراء أو القرار والتصويت ضده فى الجمعية العمومية ٠ وبعبارة أخرى كان لكل دولة عضو فى العصبة حق الاعتراض أو الفيتو على ما لا ترغب فيه من قرارات أو اجراءات ولذلك كانت الدولة ذات المصلحة فى صدور قرار ما تعمل على الحصول على تأكيدات من الدول الأخرى بعدم معارضة ذلك القرار (١٦) ٠

---

(١٢) يستخلص من هذه الأحكام أن الأصل فى قرارات الجمعية العامة أن تصدر بالأغلبية المطلقة ، ما لم ينص الميثاق على اشتراط أغلبية الثلثين ، أو تقرر الجمعية العامة بنفسها بقرار تصدره بالأغلبية المطلقة للحاضرين فى التصويت ٠ (د ٠ مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٢٧١) ٠

(١٣) المادة ٨٩ من اللائحة ٠

(١٤) المادة ٩٤ من اللائحة ٠

(١٥) على خلاف فى ذلك مع نظام التصويت فى مجلس الأمن بسبب حق الاعتراض المخول للدول الخمس الكبرى ٠

(١٦) د ٠ محمد فتح الله الخطيب ، القوى السياسية فى الأمم المتحدة ، ١٩٦٢ ، ص ٧٧ ، ٧٨ ٠

المبحث الثالث

مجلس الأمن

تشـــكيله : ـ

مجلس الأمن هو الأداة التنفيذية للأمم المتحدة اذ ركزت فيه المنظمة السلطات الرئيسية لها ، وعلى عاتقه تقع مسئولية المحافظة على السلم والأمن الدوليين وقمع أعمال العدوان ٠ وهو يملك فى هذا الصدد ـ دون سائر فروع المنظمة ـ سلطة اصدار قرارات ملزمة ، وسلطة التدخل(١٧)٠ وكان مجلس الأمن يتألف ـ وفقا للمادة ٢٣ من الميثاق من أحد عشر عضوا ، خمسة منهم ذوو عضوية دائمة وهم الدول الخمس الكبرى : الصين ، وفرنسا ، واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفييتية ، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وشمال أيرلندا ، والولايات المتحدة الأمريكية ٠ والستة الآخرون تنتخبهم الجمعية العامة من بين الدول الأعضاء لمدة سنتين (١٨) ٠ ولا يجوز تجديد هذه المدة ٠ والغرض من ذلك اتاحة فرصة التمثيل فى المجلس لأكبر عدد ممكن من الدول الأعضاء وفى أسرع وقت مستطاع بحيث يمكن لهذه الدول المشاركة فى الدبلوماسية البرلمانية فى مجلس الأمن ، وما تتمخض عنه من قرارات مؤثرة فى السلم والأمن الدوليين ولا يكون تغيير أعضاء المجلس غير الدائمين مرة واحدة كل سنتين بل يتغير فريق منهم فى كل سنة ، وبذلك يتحقق شىء من الاستقرار فى تكوين المجلس واتجاهاته ٠

ووفقا لما تم الاتفاق عليه بطريقة ودية فى لندن سنة ١٩٤٦ قسم العـــالم الى خمس مناطق ، ووزعت عليها المقاعد غير الدائمة فى مجـلس الأمن على النحو الآتى :

مقعدان للدول الامريكية ، مقعد لدول الكومنولث ، مقعد لدول شرق أوربا ، مقعد لدول غرب أوربا ، مقعد لدول الشرق الأوسط ٠

وفى ١٧ ديسمبر سنة ١٩٦٣ أصدرت الجمعية العامة قرارها رقم ١/١٩٩١

---

(١٧) تعنى هذه السلطة ـ كما جاء فى كتاب المنظمات الدولية للدكتور مفيد شهاب ص ٢٧٢ ـ أن مجلس الأمن « هو وحده الذى يملك ، فى حالة اخفاق محاولات التسوية السلمية ، ســـلطة البوليس الدولى » ، وهى من أهـــم لما استحدثه نظام الأمم المتحدة » ٠

(١٨) يراعى فى هذا الاختيار معياران أولهما : مدى مساهمة أعضاء الأمم المتحدة فى حفظ السلم والأمن الدوليين ، وفى تحقيق الأهـــداف الأخـرى للمنظمة ، والثانى : التوزيع الجغرافى العادل ٠

بتعديل نص المادة ٢٣ من الميثاق وزيادة عدد الأعضاء الى خمسة عشر ، وذلك على النحو الآتي :

١ ـ يزداد عدد أعضاء مجلس الأمن من ١١ عضوا الى ١٥ عضوا ، وذلك لكي يكفل تمثيل جميع المناطق الجغرافية في العالم على أساس أفضل يجعل مجلس الأمن أكثر فعالية من ذي قبل (١٩) ·

٢ ـ يجري انتخاب الأعضاء العشرة غير الدائمين على أساس معيار ثابت ، هو المعيار التالي : تنتخب الجمعية العامة خمسة أعضاء من دول افريقيا وآسيا ، وعضوا واحدا من دول أوربا الشرقية ، وعضوين من دول أمريكا اللاتينية ، وعضوين من دول أوربا الغربية والدول الأخرى ·

٣ ـ تعدل أحكام المادة ٢٧ من الميثاق ـ وهي الخاصة بنظام التصويت في مجلس الأمن ـ بحيث تكون الأغلبية المطلوبة هي أغلبية تسعة أصوات بدلا من أغلبية سبعة أصوات ·

مشاركة دول من غير أعضاء المجلس في جلساته :

أجاز الميثاق ـ في حالات معينة ـ أن يشترك دول من أعضاء الأمم المتحدة في حضور جلسات مجلس الأمن والمناقشة · كما أجاز لبعض هذه الدول الاشتراك أيضا في اصدار قراراته · كما يمتد الاشتراك في المناقشة ليشمل دولا ليست أعضاء في الأمم المتحدة ، والهدف من ذلك هو مساعدة المجلس في أداء مهامه · وفيما يلي بيان تلك الحالات :

١ ـ لكل عضو من أعضاء الأمم المتحدة ، من غير أعضاء المجلس ، أن يشترك بدون تصويت في مناقشة أية مسألة تعرض على مجلس الأمن اذا رأى المجلس أن مصالح هذا العضو تتأثر بها بوجه خاص (المادة ٣١) ·

٢ ـ يدعو مجلس الأمن كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة ، من غير أعضاء المجلس ، وأية دولة ليست عضوا في المنظمة العالمية ، اذا كان أيهما طرفا في نزاع معروض على المجلس ، الى الاشتراك في المناقشات المتعلقة بهذا النزاع دون أن يكون له حق في التصويت · ويضع مجلس الأمن الشروط

---

(١٩) صدر هذا القرار بأغلبية ٩٧ صوتا ضد ١١ صوتا وامتناع أربعة أعضاء عن التصويت · وقد تم التصديق على هذا القرار من جانب ثلثي أعضاء الأمم المتحدة ومن بينهم جميع الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن ، وأصبح بذلك نافذا ابتداء من ٣١ أغسطس سنة ١٩٦٥ · وتبدو حكمة هذا القرار اذا لوحظ أن عدد أعضاء الأمم المتحدة قد تضاعف نتيجة انضمام عدد كبير من الدول الافريقية والأسيوية الى المنظمة الدولية ·

التى يراها عادلة لاشتراك الدولة التى ليست عضـــوا فى الأمم المتحـــدة (المـادة ٣٢) ٠

٣ - اذا قرر مجلس الأمن استخدام القوة وطلب من دولة ليست عضوا به أن تضع تحت تصرفه ما يلزمه من قوات مسلحة ، تطبيقا للمادة ٤٣ ، فانه ينبغى - قبل هذا الطلب - دعوة هذه الدولة الى حضور الجلسات والاشتراك اذا شاءت فى القرارات التى يصدرها المجلس فيما يختص باستخدام القوات التى طلبت منها (المادة ٤٤) ٠

الفروع الثانوية لمجلس الأمن :

أجاز الميثاق فى المادة ٢٩ لمجلس الأمن أن ينشىء من الفروع الثانوية ما يراه ضروريا لأداء وظائفه ٠ وتنقسم الفروع الثانوية التى أنشاها المجلس الى قسمين : أولهما اللجان الرئيسية وهى تضم : لجنة أركان الحرب (٢٠) ، ولجنة نزع السلاح (٢١) ، واللجان الدائمة وهى لجنة الخبراء ولجنة قبول الأعضاء الجدد أما القسم الثانى فهو يتمثل فى اللجان المؤقتة نظرا لأنها لجان أو هيئات شكلت لمهام خاصة كلجنة الأمم المتحدة لمراقبة الهدنة فى فلسطين وقوة الأمم المتحدة فى الكونغو وكانت تتشكل من قيادة للعمليات العسكرية ولجنة الأمم المتحدة لاندونيسيا ، ولجنة الأمم المتحدة لكشـــمير ، وقـــوة الأمم المتحدة لصون السلام فى قبرص ٠

(٢٠) شكلت هذه اللجنة فى عام ١٩٤٦ بقرار يخولها أن « تبحث من وجهة النظر العسكرية أحكام المادة ٤٣ من الميثاق - وهى الخاصـــة بتعهد الدول الأعضاء وضع وحدات عسكرية تحت تصرف مجلس الأمن - وتعرض دراساتها وتوصياتها على المجلس فى الوقت المناسب » ٠ وقد قدمت اللجنة خلال عام ١٩٤٧ تقريرين عن مبادىء تشكيل قوة عسكرية للأمم المتحدة واشـــتراك الدول الأعضاء فيها ٠ وفى ٢ يوليو ١٩٤٨ أخطرت اللجنة المجلس بأنهـــا غير قادرة على العمل بسبب اختلاف وجهتى النظر الأمريكية والروسية داخلها حول تطبيق المادة ٤٣ المشار اليها ٠ وقد أصبح وجود هذه اللجنة ، منـــذ هذا التاريخ ، وجودا نظريا ٠ (د ٠ مفيد شـــهاب ، المرجع الســـابق ، ص ٢٧٦) ٠

(٢١) تضم هذه اللجنة جميع أعضاء مجلس الأمن ، وتختص بدراسة الاقتراحات المتعلقة بتنظيم وتخفيض التسليح ، وخاصة تحريم أسلحة الدمار الجماعى ، والرقابة الدولية الفعالة على استخدام الاسلحة الذرية ، ومنع استخدام الطاقة الذرية فى غير الأغراض السلمية ٠ ويحق للجنة أن تضع أمام الجمعية العامة مشروعات قرارات لتعرضها هذه الجمعية على أعضاء الأمم المتحدة لاصـــدار قرارات بشأنها ٠

وظائف مجلس الأمن وسلطاته :

تمكينا لمجلس الأمن من الاضطلاع بدوره فى المجتمع الدولى باعتباره الجهاز التنفيذى للمنظمة الدولية ، وصاحب الاختصاص الأصيل فى الحفاظ على السلم والأمن الدوليين (٢٢) ، خوله الميثاق سلطات واسعة تتكافأ مع المسئوليات الخطيرة المنوطة به . كما أن للمجلس اختصاصات أخرى تتعلق بالشئون الادارية والتنفيذية والمسائل التى لها طابع دستورى .

(أولا) حفظ السلم والأمن الدوليين

لمجلس الأمن - فى سبيل الاضطلاع بمسئوليته فى حفظ السلم والأمن الدوليين - نوعان من الاختصاص : نوع يباشره كسلطة توفيق يتولى بمقتضاها تسوية المنازعات الدولية بالوسائل السلمية لمنع استمرارها مما قد يؤدى الى تهديد السلام أو الأمن الدولى (الفصل السادس من الميثاق) . ويمكن القول ان دور المجلس هنا دور وقائى . والنوع الثانى من الاختصاص يباشره المجلس كسلطة قمع اذا كان هنالك تهديد للسلم أو الأمن أو اخلال به أو عدوان (الفصل السابع) .

ولمجلس الأمن الى جانب هذين الاختصاصين سلطة اتخاذ اجراءات من شأنها أن تسهم فى منع نشوب المنازعات الدولية ، مثل تنظيم التسليح (المادة ٢٦) .

(١) تسوية المنازعات الدولية التى لا تشكل تهديدا للسلم بالوسائل السلمية :

أولى الميثاق وسائل الوقاية من قيام المنازعات الدولية أكبر جانب من عنايته بحسبانها أجدى من وسائل العلاج التى تتخذ بعد نشوء تلك المنازعات وتفاقمها ، فخول مجلس الأمن سلطة اتخاذ التدابير الكفيلة بمنعها والقضاء على أسبابها أو الحد منها ووقف استمرارها ، وجعل هذا التدخل من جانب المجلس يتسع ليشمل حالات متعددة ، كما لم يقصره على الأحوال التى يطلب اليه فيها ذلك أطراف النزاع ، وانما أجاز هذا الطلب لأية دولة من دول الأعضاء فى الأمم المتحدة ، وللدول غير الأعضاء فى أحوال خاصة . وأجازه أيضا للجمعية العامة والأمين العام . ولم يقصر الميثاق حق مجلس الأمن فى التدخل على الحالات التى يطلب اليه فيها ذلك ، بل خوله أن يتدخل من تلقاء نفسه . ونتناول ذلك تفصيلا فيما يأتى :

الأصل أن الدول أعضاء الأمم المتحدة تلجأ الى فض منازعاتها الدولية

(٢٢) مع مراعاة أن الجمعية العامة تتمتع بحق المناقشة والتوصية فى هذا المجال وفقا لشروط محددة كما سبق البيان .

بالوسائل السلمية على وجه لا يجعل السلم والأمن الدوليين عرضة للخطر . كما ن هذه الدول قد تعهدت بأن تمتنع فى علاقاتها الدولية عن أن تهدد بالقوة أو أن تستخدمها ضد سلامة الأراضى او الاستقلال السياسى لأية دولة أو على اى وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة .

وتفريعا على هذا الالتزام نصت المادة ٣٣ من الميثاق على أنه « يجب على أطراف أى نزاع من شأن استمراره أن يعرض حفظ السلم والأمن الدولى للخطر أن يلتمسوا حله بادئ ذى بدء بطريق المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية (٢٣) أو أن يلجأوا الى الوكالات والتنظيمات الاقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التى يقع عليها اختيارها » .

غير أن الميثاق ، حرصا منه على تجنب المنازعات ومنع استمرارها مما قد يفضى الى تهديد السلم ، قد خول مجلس الأمن سلطة تقديم توصياته لتسوية ما ينشأ من هذه المنازعات بالوسائل السلمية . ولكن مباشرة المجلس هذه السلطة معلقة على موافقة أطراف النزاع على تدخله ، اذ تنص المادة ٣٨ على أن « لمجلس الامن اذا طلب اليه ذلك جميع أطراف النزاع أن يقدم اليهم توصياته بقصد حل النزاع حلا سلميا ، وذلك دون اخلال بأحكام المواد من ٣٣ الى ٣٧ » . وهكذا تكون سلطة المجلس فى التدخل فى تسوية المنازعات التى ليس من شأنها أن تعرض السلم والأمن الدوليين للخطر ، رهنا باتفاق الطرفين على عرض الأمر عليه (٢٤) . وفى هذه الحالة يكون مجلس الأمن بمثابة هيئة تحكيم دولى .

على أن المجلس ينمتع ، طبقا لأحكام المادة ٣٤ ، بسلطة التدخل مباشرة ، أى حتى لو لم يطلب اليه أحد ذلك ، فى المواقف أو المنازعات التى وان كانت لا تهدد السلم فعلا الا أنه من شأن استمرارها الاخلال به . وقد خلا الميثاق من الضوابط التى يحدد بمقتضاها النزاع أو الموقف الذى يكون من شأنه لو استمر أن يعرض السلم للخطر أو يحدد – بعبارة أخرى – متى يعد

---

(٢٣) يرجع فى بيان مقومات هذه الوسائل السلمية لحل المنازعات الدولية الى الدكتور حامد سلطان فى مؤلفه : القانون الدولى العام فى وقت السلم ، ص ٩٩٥ – ٩٩٧ ، والدكتور عبد العزيز سرحان فى مؤلفه : القانون الدولى العام ، ص ٤٣٠ – ٤٣٩ .

(٢٤) ليس معنى ذلك أن الأمم المتحدة لا تعنى بحسب المنازعات الدولية الهينة الخطر ، وذلك لأنه يجوز لأطراف هذه المنازعات أن يعرضوها على الجمعية العامة لاستصدار توصية فى شأنها ، ولكن المستفاد من أحكام الفصل السادس هو ترك الفرصة لأطراف النزاع لحسمها بوسائلهم الخاصة تطبيقا للالتزام الذى أخذوه على أنفسهم بمقتضى المادة ٢/٣ من الميثاق .

استمرار هذا الموقف من شأنه أن يعرض السلم للخطر حفظ السلم والأمن ، وذلك بغية استرشاد مجلس الأمن بهذه الضوابط في تكييفه للوقائع • ومن ثم فان هذه المسألة موضوعية تخضع لتقدير المجلس ، فهو صاحب الاختصاص المطلق ، طبقا لنص المادة المشار اليها ، في تقرير ما اذا كان من شأن استمرار هذه المواقف أو المنازعات حدوث هذا الاخلال أم لا ، وبالتالى تقرير تدخله في شأنها من عدمه • وهو في سبيل ذلك يملك سلطات واسعة تخوله حق انشاء لجان تحقيق • وقد جرى العمل داخل المجلس على الاكتفاء بادعاء أحد أطراف النزاع ان من شأن استمراره تعريض السلم للخطر (٢٥) •

ولكل دولة عضو أن تنبه المجلس الى أى نزاع أو موقف يؤدى استمراره الى تهديد السلم (المادة ١/٣٥) ، بل ولكل دولة ليست عضوا فى الأمم المتحدة أن تنبه المجلس الى أى نزاع تكون طرفا فيه اذا كانت تقبل مقدما ، بشأن هذا النزاع ، التزامات الحل السلمى (المادة ٢/٣٥) •

كذلك تملك كل من الجمعية العامة والامين العام أن ينبها المجلس الى أى مسألة يحتمل أن تعرض السلم والأمن الدوليين للخطر (المادة ٣/١١ ، المادة ٩٩) •

وفى مواجهة المنازعات الدولية التى من شأن استمرارها أن يؤدى الى تعريض حفظ السلم والأمن الدولى للخطر ، يتخذ مجلس الأمن الاجراءين الآتيين :

(أ) دعوة اطراف النزاع الى تسويته بطريقة المفاوضة والتحقيق وغيرهما من الطرق السلمية المنصوص عليها فى المادة ٣٣ ، حسبما يقع عليه اختيارها ، وذلك بناء على الفقرة الثانية من هذه المادة •

(ب) التوصية فى أية مرحلة من مراحل النزاع بما يراه ملائما من اجراءات وطرق سلمية للتسوية ، على أن يراعى المجلس ما اتخذه أطراف النزاع من اجراءات سابقة لحل النزاع القائم بينهم • كما أن عليه ، وهو يقدم توصياته فى هذه الحالة ، أن يراعى أن المنازعات القانونية ينبغى على المتنازعين بصفة عامة أن يعرضوها على محكمة العدل الدولية وفقا لأحكام النظام الأساسى لهذه المحكمة (المادة ٣٦) •

---

(٢٥) ادعى أحد أعضاء مجلس الأمن عند نظر المسألة المصرية أن النزاع المعروض على المجلس لا يصدق عليه هذا الوصف ، وعلى ذلك فان المجلس غير مختص بنظره ، وادعت مصر بوصفها طرفا فى النزاع عكس ذلك ، فاكتفى المجلس بادعائها واستمر فى نظر النزاع • (د• حامد سلطان ، المرجع السابق ، ص ٩٩٤) •

واذا أخفقت الدول المتنازعة فى تسوية النزاع بالوسائل السلمية التى لجأت اليها بدعوة من المجلس وجب عليها أن تعرضه على مجلس الأمن (المادة ١/٣٧) • واذا رأى المجلس أن استمرار هذا النزاع من شأنه فى الواقع أن يعرض للخطر حفظ السلم والأمن الدولى ، فان له أن يعرض من جديد ما يراه مناسبا من اجراءات وطرق تسوية ، أو أن يوصى بما يراه ملائما من شروط حل النزاع (المادة ٢/٣٧) •

ومن ثم ، فان السلطة التى يملكها مجلس الأمن فى الحالة الأخيرة لا تعدو أن تكون سلطة توصية ، أقرب الى التوجيه أو الوساطة ، ولا تتمتع بأية صفة الزامية • على أنه اذا أدى تنفيذ توصيات مجلس الأمن الى الاخلال بالسلم أو وقوع العدوان ، فان على المجلس أن يتدخل بصفته سلطة قمع • وقد عرضت منازعات عديدة لم تصل الى حد تهديد السلم على مجلس الأمن ، وتمت بشأنها مناقشات لم تنته باتخاذ قرارات نتيجة عدم تقديم مشروع قرار ، أو عدم الموافقة عليه • كما أن ثمة منازعات أخرى كثيرة تدخل بشأنها المجلس بقرارات من أجل تسويتها (٢٦) ، مما سنعرض له بالبحث من خلال ممارسة الدبلوماسية البرلمانية فى مجلس الأمن •

قمع حالات تهديد السلم أو الاخلال به أو العدوان :

نص الميثاق فى الفصل السابع على تخويل مجلس الأمن حق اتخاذ تدابير قمع فى حالات تهديد السلم أو الاخلال به أو العدوان ، وذلك بهدف الحفاظ على السلم الدولى أو اعادته الى نصابه • ويملك المجلس بمقتضى هذا الحق سلطات خطيرة تمكينا له من تحقيق هذا الهدف الذى يعد أساس وجود الأمم المتحدة ومبرر استمرارها • فالقرارات التى يصدرها مجلس الأمن تتمتع بعنصر الالزام ، على خلاف فى ذلك مع مجلس عصبة الأمم اذ كانت قراراته بمقتضى عهد العصبة غير ملزمة ، وكان ذلك من عوامل ضعفها ثم اخفاقها •

ولا تخضع سلطات مجلس الأمن فى هذا المجال لقيد الاختصاص الداخلى المنصوص عليه فى المادة ٧/٢ من الميثاق • كما أن للمجلس سلطة تقديرية

---

(٢٦) د• مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٢٨٠ ، ٢٨١ ، وقد تضمن كثيرا من أمثلة هذه المنازعات ومن بينها ما ورد فى الفقرة الثالثة من القرار الصادر فى ٢٢ نوفمبر ١٩٦٧ فى شأن أزمة الشرق الأوسط بعد العدوان الاسرائيلى فى عام ١٩٦٧ ، من تكليف الأمين العام « أن يعين ممثلا خاصا له ، يوفد الى الشرق الأوسط لاجراء ومداومة الاتصال مع الدول المعنية ، بهدف تشجيع الاتفاق والمساعدة فى الجهود للتوصل الى تسوية سلمية ومقبولة ، وفقا للنصوص والمبادىء الواردة فى هذا القرار » •

مطلقة فى تقرير ما اذا كان ما وقع يمثل تهديدا للسلم أو اخلالا به أو عملا من أعمال العدوان • (المادة ٣٩) • ولا تملك الدول حق الطعن فى القرار الذى يصدره المجلس فى هذا الشأن ، وذلك على عكس ما كان يقضى به عهد عصبة لأمم اذ كان تكييف الواقعة من حق كل دولة عضو • ويعد التصويت فى هذه الحالة تصويتا على مسألة موضوعية يستلزم موافقة الدول الخمس الكبرى •

وبالنظر الى أن الميثاق لم يضع ضابطا لتكييف الوقائع التى تعرض عليه والتى تعد تهديدا للسلم أو اخلالا به أو عدوانا (٢٧) ، فقد أثيرت فى شأن نص المادة ٣٩ مناقشات بلغت حـــد الصراع الدولى فى مجال ممارســـة الدبلوماسية البرلمانية فى مجلس الأمن • وكان الخلاف القانونى حول تفسير تلك المادة قناعا يخفى تحته الصراع السياسى بين الكتلتين الشرقية والغربية ، فى أكثر الأحيان ، والصراع بين الدول الكبرى والدول الصغرى ـ وبخاصة تلك التى كانت تتخذ من الدبلوماسية البرلمانية فى المنظمة الدولية أداة لدعم استقلالها السياسى والاقتصادى ـ فى بعض الأحيان •

ولقد تفرق الرأى بين أعضاء مجلس الأمن فى شأن ذلك التفسير عند نظر المسألة الأسبانية فى ابريل ١٩٤٦ ، والمسألة اليونانية فى أغسطس ١٩٤٦ ، ومسألة أندونيسيا فى يوليو ١٩٤٧ ، ومسألة فلسطين فى ابريل ١٩٤٨ ، وأزمة كوريا • غير أن تلك الأزمة كانت أشد هذه المنازعات خطورة وأسوئها آثارا فى العلاقات الدولية بين المعسكرين الشرقى والغربى وفى ممارســـة الدبلوماسية البرلمانية بالأمم المتحدة ، وذلك منذ أصدر مجلس الأمن قرارا فى ٢٥ يونيو ١٩٥٠ اعتبر فيه أن ما حدث فى كوريا يعد اخلالا بالسلم وعملا من أعمال العدوان كما سنعرض لذلك تفصيلا عند بحث هذه الأزمة وأثرها فى العلاقات الدولية وانعكاسها على الأمم المتحدة •

ونظرا لأهمية مشكلة التكييف القانونى للعدوان من حيث أثرها فى ممارسة الدبلوماسية البرلمانية بالأمم المتحدة فسوف نتناولها بايجاز فيما يلى •

مشكلة التكييف القانونى للعدوان •

يعلل الفقيه الدولى الدكتور حامد سلطان عدم وضع الميثاق فى المادة ٣٩

---

(٢٧) اكتفت المادة ٣٩ بالاشارة الى هذه الأحوال الثلاث وهى فى معرض بيان الظروف التى تخول مجلس الأمن اتخاذ تدابير الردع والقمع بمقتضى الفصل السابع • ويلاحظ الاستاذ بويت فى كتابه « البحث عن الســـلام » ص ٢٤ أنه على الرغم من ذكر تلك الأحوال الثلاث مجتمعة فى المادة المذكورة فان المحظور فعلا على الدول بمقتضى الفقرة ٤ م ٢ هو التهديد باستخدام القوة أو استخدامها فعلا •

تعريفا للعدوان حتى يمكن لمجلس الأمن الاهتداء به فى تكييفه لما يعرض عليه من وقائع بقوله (٢٨) : « لعل السبب في أن الميثاق قد خلا من الضوابط التى تحدد بمقتضاها مثل هذه الأمور الخطيرة ـ تهديد السلم أو الاخلال به أو وقوع العدوان ـ هو السبب عينه الذى حدا بواضعى ميثاق بريان كيلوج الى الامتناع عن وضع مثل هذه الضوابط • فقد رئى حينذاك أن كل تعريف لأعمال العدوان ينطوى على خطر ، لأنه قد تعوزه الدقة وقد يقصر عن تناول جميع أعمال الاعتداء مما قد يفيد المعتدى » •

ورغم رجاحة هذا المنطق من الوجهة النظرية ، فان الواقع الدولى لم يؤيده بسبب الصراعات الدولية • ومن ثم كانت أزمة كوريا ومعقباتها منارا لاحياء فكرة تعريف العدوان ، فبحثت اللجنة القانونية التابعة للجمعية العامة هذا الموضوع عدة مرات ، كما قدمت اليها بعض الدول عدة اقتراحات ، فضلا عن لجان متخصصة شكلت خصيصا لذلك • ومضت سنوات طويلة دون أن يصل المجتمع الدولى الى قرار تعريف للعدوان رغم كل هذه المحاولات (٢٩) ، وكان هذا الاخفاق يعكس مشكله من أشد المشكلات المعاصرة الخاصة بتنظيم استعمال القوة فى المجتمع الدولى (٣٠) •

وأخيرا أعدت احدى اللجان الخاصة المشار اليها تقريرا فى شأن هذا التعريف وانتهت اللجنة القانونية من مناقشته فى ٢٤ أكتوبر ١٩٧٤ • وقد جاء التعريف فى نص يتألف من ٨ مواد تشمل الأعمال التى توصف بالعدوان، والآثار القانونية له ، ومبدأ الاستخدام الشرعى للقوة ، وحق الشعوب فى تقرير المصير • وقد تضمن التقرير توصية الى الجمعية العامة باقرار هذا التعريف • وفى ١٥ ديسمبر ١٩٧٤ أقرته الجمعية العامة (٣١) •

---

(٢٨) القانون الدولى العام فى وقت السلم ، ص ٩٩٩ •

(٢٩) د• مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٢٠٦ •

(٣٠) لم تثر هذه المشكلة فى القانون الدولى قبل عصر الأمم المتحدة ، اذ كان الأسلوب التقليدى فى العدوان هو استخدام القوة المسلحة ، فكان ثمة غزو للدولة المعتدى عليها من طريق اكتساح أراضيها أو قذفها بالقنابل • أما فى ظل الميثاق فقد كانت الصعوبة تتمثل فى تقرير أى الدولتين أو الدول المتحاربة كانت المعتدية وأيهـا كانت المعتدى عليها التى تحارب دفاعا عن النفس بمقتضى حقها الذى تخوله اياها صراحة المادة ٥١ • بيد أنه فى حالة الادعاء بافتقاد مبررات الدفاع الشرعى ، فان ثمة شيئا من الصعوبة فى تكييف عملية استخدام القوة صراحة بأنها عدوان
(Bowett, The Search for Peace, p. 24)

(٣١) وافقت الجمعية العامة على هذا التعريف بدون تصويت • وقد طلب القرار من مجلس الأمن الالتزام بهذا التعريف كلما ظهرت الحاجة الى تقرير ما اذا كان هناك اعتداء •

ويقضى هذا التعريف بأن العدوان هو استخدام القوة المسلحة من جانب دولة ضد السيادة ووحدة الاراضى والاستقلال السياسى لدولة أخرى ، أو بأى طريقة أخرى لا تتفق مع ميثاق الأمم المتحدة • ويحـــدد التعـريف أنواع العدوان بالغزو والهجوم المؤقت بالقوات المسلحة ، أو أى احتلال عسكرى ينتج عن الغزو أو الهجوم مهما كان مؤقتا • وكذلك ضم الأراضى عن طريق استخدام القوة ، والقصف من الجو وحصار موانئ أو سواحل الدولة بواسطة أى دولة أخرى ، واستخدام القوات لمسلحة لدول فى الهجوم جوا أو أرضا أو بحرا على دولة أخرى •

ومن أنواع العدوان أيضا أن تسمح دولة باستخدام أراضيها الموضـوعة تحت تصرف دولة أخرى فى تدبير أعمال عدوانية ضد دولة ثالثة • كمـــا يعتبر عدوانا استخدام الدولة العصابات المسلحة أو الجماعات غير النظامية أو المرتزقة للقيام بأعمال عداونية ضد دولة أخرى •

وينص التعريف كذلك على أن أى سبب مهما كانت طبيعته ســياسية أو اقتصادية أو عسكرية لا يمكن أن يستخدم مبررا للعدوان ، وكذلك لن يعترف بقاونية ضم الأراضى أو حيازتها أو الانتفاع بمميزاتها اذا كان ذلك عن طريق العدوان • وذكر التعريف أن أنواع العدوان التى وردت فيه ليست نهائية، ويمكن لمجلس الأمن أن يدرج أى أنواع أخرى تحت التعريف طبقا لميثـــاق الأمم المتحدة (٣٢) •

وثمة ملاحظة لنا فى هذا الصدد وهى أن هذا التعريف الذى أقرته الجمعية العامة قد جاء مقصورا على تحديد معنى العدوان دون أن يمتد ليشمل تعريف تهديد السلم والاخلال به ، على الرغم من أن المادة ٣٩ قد أوردت هذه الأحوال الثلاث جملة واحدة ورتبت على توافر أى منها استخدام سلطة مجلس الأمن

---

(٣٢) قطعت المنظمة العالمية بذلك شوطا بعيدا فى سبيل بحث مشـــكلة العدوان رغم حيلولة الولايات المتحدة طوال الاثنى عشر عاما الماضــية دون وصول اللجنة الفرعية المشكلة فى الأمم المتحدة لهذا الغرض ، مستهدفة من ذلك الخلط بين أعمال العنف والارهاب التى ترتكبها النظم الاســـتعمارية والعنصرية فى اسرائيل وجنوب أفريقيا وروديسيا الجنوبية ، وبين النضال المسلح الذى تقوم به حركات التحرير للحصول على حق شعوبها فى تقرير مصيرها • وقد أزال التعريف الذى أقرته الجمعية العامة هذا اللبس ، اذ بين ضمنا اختلاف طبيعة كل من هذين النوعين عن الآخر اختلافا ينتفى معه أى لبس • وكان هذا البيان بمثابة الخطوة الأساسية نحو وضع مقياس عام أو قاعدة قانونية عامة للمقصود بالعدوان • بذلك نقض هذا التعريف ما ذكرته الولايات المتحدة فى معاهدة حلف جنوب شرقى آسيا من أن التعريف لا ينطبق الا على « الاعتداء الشيوعى » •

فى القمع المنصوص عليها فى الفصل السابع . استنادا الى ما قضت عليه الفقرة الأولى من المادة الأولى من الميثاق من التسوية بين أعمال العدوان وغيرها من وجوه الاخلال بالسلم ، والى ما قضت به م ٤/٢ من التسوية بين التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ٠

أنواع التدابير التى يتخذها مجلس الأمن :

اذا انتهى مجلس الأمن الى اعتبار أن الحالة المعروضة عليه تدخل فى عداد الحالات أو الوقائع التى تهدد السلم أو تخل به أو أنها تشكل عدوانا ، اتخذ قرارا فى شأن ازالة العوامل التى أدت الى ذلك أو انشاء العوامل التى من شأنها أن تعيد السلم الى نصابه ، وذلك فى صورة توصيات أو اجراءات قمع وفقا لما يراه ملائما ، وتتمثل الأعمال أو الاجراءات أو التدابير التى يتخذها المجلس فيما يلى :

(أ) التدابير المؤقتة :

طبقا لحكم المادة ٤٠ فان لمجلس الأمن فى سبيل منع تفاقم الموقف ، وقبل أن يصدر توصياته أو قراراته المناسبة ، أن يدعو الأطراف المتنازعة الى الأخذ بما يراه ضروريا أو مستحسنا من تدابير مؤقتة ، ولا تخل هذه التدابير بحقوق المتنازعين ومطالبهم و بمراكزهم ٠ وعلى مجلس الأمن أن يضع فى اعتباره احتمال عدم أخذ المتنازعين بهذه التدابير ٠

ويتبين من ذلك أن سلطة مجلس الأمن فى هذا الشأن تنحصر فى دعوة أطراف النزاع أو الموقف الى اتخاذ تدبير مؤقت ٠ والقرار الذى يصدر بذلك يعد توصية غير ملزمة ولكن لها وزنا كبيرا ، اذ أن الدعوة المشار اليها مقترنة ضمنا بتنبيه أطراف النزاع الى أن عدم استجابتهم لها سيدخل فى حساب المجلس فيما يتخذه من تدابير لاحقة ٠ ونظرا لما يحتمل أن يتخذه المجلس من أعمال عسكرية لمواجهة الموقف الناشىء عن رفض تنفيذ توصيته ، فانه يبدو من ذلك أن لهذا الرفض أثرا سياسيا بالغا ٠

وباستثناء ما يرد على التدابير المؤقتة من القيد الخاص بعدم الاخلال بحقوق المتنازعين ومطالبهم أو بمراكزهم ، فان تلك التدابير من التنوع والتعدد بحيث لا يمكن حصرها ، ومن أمثلتها الدعوة الى وقف اطلاق النار والى وقف الأعمال الحربية أو الأمر بذلك كدعوة المجلس فى ٢٩ مايو ١٩٤٨ المتنازعين أثناء حرب فلسطين عام ١٩٤٨ الى وقف اطلاق النار ، وكذا قراراته فى أعقاب العدوان الاسرائيلى على البلاد العربية فى ٦ ، ٧ ، ٩ يونيو ١٩٦٧ بدعوة المتنازعين الى وقف الأعمال الحربية على الفور ، والقرار ٣٣٨ عقب حرب أكتوبر ١٩٧٣ بدعوة جميع الأطراف فى القتال الدائر الى وقف كافة أنواع

اطلاق النيران والانتهاء الفوري لكل نشاط عسكري . ومن أمثلة هذه التدابير أيضا الدعوة الى سحب القوات المتحاربة من بعض المناطق أو الى خطوط معينة كدعوة المجلس في قراره رقم ٣٢٩ في ٢٣ أكتوبر ١٩٧٣ الى اعادة قـــوات الجانبين الى المراكز التي كانت تحتلها لحظة سريان وقف اطلاق النـــار . وكذلك التوصية بفرض تسوية بوليسية دولية مؤقتة على منطقة معينة ، وفرض الهدنة ، والامتناع عن ادخال قوات مسلحة في مناطق معينة ، والامتناع عن استيراد وتصدير المعدات الحربية .

(ب) التدابير غير العسكرية :

تنص المادة ٤١ على أن لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التي لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته ، وله أن يطلب الى أعضاء الأمم المتحدة تطبيق هذه التدابير ، ويجوز أن يكون من بينها وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية وغيرها من وسائل المواصلات وقفا جزئيا أو كليا وقطع العلاقات الدبلوماسية .

وهذه التدابير غير العسكرية قد وردت في النص على ســبيل المثـــال لا الحصر ، فللمجلس أن يتخذ ما يراه مناسبا من وسائل المقاطعة السياسية أو الاقتصادية أو غيرها لتنفيذ قراراته . والقرار الذي يصدره في هـــذا الشأن يعد قرارا ملزما لأعضاء الأمم المتحدة جميعا . وللدولة التي تضار اقتصاديا من جراء تطبيق قرار المجلس الصادر ضد دولة أخرى الحق في أن تتذاكر مع المجلس بصدد حل المشكلات الاقتصادية الناجمة عن ذلك ، وفقا لحكم المادة ٥٠ .

ومن أمثلة الجزاءات الاقتصادية التي وقعها مجلس الأمن بقرارات صادرة منه في ١٦ ديسمبر ١٩٦٦ و ٢٩ مايو ١٩٦٨ ، منع ارســـــال بعض المواد الاساسية الى روديسيا الجنوبية ، وتشكيل « لجنة عقوبات » لمتابعـــــة التنفيذ .

(ج) التدابير العسكرية :

تقضى المادة ٤٢ بأن لمجلس الأمن اذا رأى أن التدابير غير العســـكرية لا تفي بالغرض أو ثبت أنها لم تف به ، أن يتخذ تدابير ذات طابع حـــربى بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية التي تشكلها الأمم المتحدة لحفظ السلم والأمن الدولي أو اعادته الى نصابه .

وهذا النص لم يكن له نظير في عهد عصبة الأمم ، ولذلك فانه تقـــدم بالتنظيم الدولي الى الأمام خطوتين : (الأولى) انه يخول مجلس الأمن سلطة اتخاذ قرار بتوقيع عقوبات عسكرية ، و (الثانية) ان قراره في هذا الشأن

قرار ملزم لجميع أعضاء الأمم المتحدة ، وذلك وفقا لحكم المادة ٢٤ الذى ينص على ما يلى « يتعهد أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق » •

ومما يجدر بالتنويه أن تتابع المادتين ٤١ و ٤٢ لا يفيد أن المجلس ينبغى عليه أن يتخذ التدابير غير العسكرية أولا ، فاذا لم يتحقق الهدف لجـأ الى التدابير العسكرية • بل ان للمجلس الحرية المطلقة فى أن يقرر اتخاذ التدبير الذى يقع عليه اختياره لمعالجة الموقف الذى يبحثه • ومن ثم فقد يلجأ الى التدابير العسكرية مباشرة دون أن تسبقها تدابير أخرى (٣٣) •

وسائل تنفيذ التدابير العسكرية :

تنص الفقرة الأولى من المادة ٤٣ على أن « يتعهد جميع أعضاء الأمم المتحدة فى سبيل المساهمة فى حفظ السلم والأمن الدولى أن يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن بناء على طلبه ، طبقا لاتفاق أو اتفاقات خاصة ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن ومن ذلك حق المرور » وتنص الفقرة الثانية على أنه « يجب أن يحدد ذلك الاتفاق أو تلك الاتفاقات عدد هذه القوات وأنواعها ومدى استعدادها وأماكنها عموما ونوع التسهيلات والمساعدات التى تقدم » • وتنص الفقرة الثالثة من هذه المادة على أن « تجرى المفاوضة فى الاتفاق أو الاتفاقات المذكورة بأسرع ما يمكن بناء على طلب مجلس الأمن ، وتبرم بين مجلس الأمن وبين أعضاء الأمم المتحدة أو بينه وبين مجموعات من أعضاء الأمم المتحدة ، وتصدق عليها الدول الموقعة وفق مقتضيات أوضاعها الدستورية » •

وهكذا عهد الميثاق الى الدول أعضاء الأمم المتحدة أن تضع تحت تصرفه بعض وحداتها المسلحة للحفاظ على الأمن والسلم ، بعد أن رؤى أن تطرح جانبا فكرة انشاء جيش دولى ثابت للمنظمة الدولية يحل محل الجيـوش الوطنية أو يسمو عليها ، وأن تستبعد أيضا فكرة تكليـف بعض الجيوش الوطنية بالتعاون فيما بينها على تحقيق الأغراض التى يشير بها مجلس الأمن مع احتفاظ كل من هذه الجيوش بقيادته الوطنية . وهى الفكرة التى تبناها عهد عصبة الأمم •

غير أن الحل الذى ارتآه واضعو الميثاق ما زال معطلا حتى اليوم ، اذ لم تبرم أية اتفاقات مما نصت عليه المادة ٤٣ نتيجة الخلاف بشأن هذه الاتفاقات ، الأمر الذى أدى الى حرمان الأمم المتحدة من تشكيل قوة تنفيذية دائمة • كما أدى

---

(٣٣) د• حامد سلطان ، المرجع السابق ، ص ١٠٠٤ ود• مفيد شـهاب ، المرجع السابق ، ص ٢٨٥ •

ذلك أيضا الى استعانة مجلس الأمن كلما اقتضت الظروف بقوة مسلحة خاصة ، يطلق عليها اسم قوة الطوارىء أو قوة السلام ، يجرى تكوينها من وحدات عسكرية من دول غير الدول الكبرى ، وينتهى وجودها بانتهاء المهمة التى تشكلت من أجلها ٠

هذا ، وللمجلس ـ بناء على المادة ٥٣ ـ أن يستخدم التنظيمات والوكالات الاقليمية فى أعمال القمع كلما رأى ذلك ملائما ، على أن يكون عملها حينئذ تحت رقابته واشرافه ، ذلك أنه من غير الجائز لهذه التنظيمات ، كقاعدة عامة ، أن تقوم بأى عمل من أعمال القمع بغير اذن المجلس ٠

ومما يجدر بالاشارة أن سلطة مجلس الأمن فى اتخاذ تدابير القمع لازالة التهديد للسلم أو اعادته الى نصابه أو ازالة العدوان لا تحول دون استخدام الدول المعتدى عليها فرادى أو جماعات ـ أى عن طريق منظمات أمن اقليمية ـ حق الدفاع الشرعى فى الحدود المبينة فى المادة ٥١ ٠

واذا كان مجلس الأمن لم يستخدم سلطة توقيع « جزاءات » عسكرية ، فانه اتخذ عدة « اجراءات » عسكرية تختلف فى طبيعتها ، اذ كان منها ما يدخل فى حكم العقاب فى مواجهة دول خرجت على قراراته ، ومنها ما كان ذا طبيعة وسط بين اجراءات التسوية السلمية للمنازعات تطبيقا للفصل السادس من الميثاق ، وبين اجراءات القمع تطبيقا للفصل السابع ٠ وقد تم الاتفاق على هذه الاجراءات العسكرية بموافقة الأطراف المتنازعة على الرغم من أنها كانت تتضمن تشكيل قوات عسكرية أو لجان مراقبة (٣٤) ٠

قرارات مجلس الأمن باستخدام سلطته فى القمع :

١ ـ تطبيق العقوبات العسكرية على كوريا الشمالية

بدأ مجلس الأمن النظر فى أزمة كوريا فى ٢٥ يونيو ١٩٥٠ ، وأصدر فى ذلك اليوم قرارا اعتبر فيه أن ما حدث فى كوريا يعد اخلالا بالسلم وعملا من أعمال العدوان ، واتخذ قرارا بتدبير مؤقت بأن أصدر أمره الى سلطات كوريا الشمالية بوقف اطلاق النار وسحب قواتها الحربية الى شمال خط العرض ٣٨ ٠ ولما لم تمتثل هذه السلطات للأمر المذكور ، لم يلجأ المجلس الى اتخاذ التدابير غير العسكرية ، بل اتخذ قرارا بتطبيق العقوبات العسكرية مباشرة ضد كوريا الشمالية (٣٥) ، ولكن هذا القرار قد صدر فى صورة

---

(٣٤) د٠ مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٢٨٩ ٠

(٣٥) اتخذ مجلس الأمن هذا الاجراء العسكرى بالنسبة للنزاع فى كوريا على الرغم من أنه اتخذ اجراءات سلمية فى المنازعات المماثلة من قبل مثل مسألة فلسطين ومسألة كشمير٠ويرجع ذلك الى الضغط الذى مارسته الولايات =

توصية ، ومن المعلوم أن التوصية ـ ولو أن لها قيمة سياسية وأدبية عظيمة ـ الا أنها غير ملزمة كما سبق أن أشرنا (٣٦) ٠

ومن ثم أصدر المجلس قرارا فى ٢٧ يونيو ١٩٥٠ يهدف الى اجبار قوات كوريا الشمالية على الانسحاب من كوريا الجنوبية ، تنفيذا لقراره السابق ، بأن أوصى أعضاء الأمم المتحدة أن يقدموا لجمهورية كوريا الجنوبية المساعدة التى قد تتطلبها ضرورة صد العدوان المسلح واعادة السلم والأمن الدوليين الى نصابهما فى المنطقة ٠

وكانت تلك أول سابقه فى تاريخ المنظمة الدولية من حيث اتخاذ مجلس الأمن تدابير القمع التزاما بمسئوليته عن الأمن الجماعى ، ولم يتكرر استخدام هذه السلطة بعدها بالصورة التى تم بها ذلك فى كوريا وهى استخدام قوات مسلحة ٠ ولا يرجع ذلك فى رأينا الى عدم تحقق الحالات التى تجيز اعمال هذه السلطة ، وانما مرجعه الى انقسام الدول الكبرى ذات المقاعد الدائمة فى المجلس فضلا عن تردد بعض الدول الاخرى الأعضاء فى هذا الشأن بالنظر الى خطورة النتائج التى تترتب على استخدام المنظمة العالمية القوة لفرض السلام فى ميدان العلاقات الدولية وانعكاس ذلك على السلم العالمى (٣٧) ٠ وهذه الخطورة تمثل عاملا من العوامل التى أدت الى الاختلاف بين الدول الكبرى التى وضعت ميثاق الأمم المتحدة حول سلطة القمع وأحوال استعمالها، مما تبينه الأصول التاريخية لمشروعات انشاء الأمم المتحدة حيث تباينت وجهات النظر بشأن طبيعة تلك السلطة بصفة خاصة انطلاقا من نظرة الدول المنشئة الى السيادة القومية للدول الأعضاء بين الاطلاق والتقييد ٠ وقد تفاقم هذا الخلاف نتيجة للحرب الباردة (٣٨) ٠

= المتحدة للحصول على قرار من المجلس بذلك الاجراء ٠ كما أدى هذا الضغط أيضا الى أن المجلس لم يتح فرصة لسلطات كوريا الشمالية كى تمثل فيه أثناء عرض النزاع ٠ وسوف نعالج ذلك بالتفصيل فى المبحث الخاص بأزمة كوريا وأثرها فى الدبلوماسية البرلمانية ٠

(٣٦) د٠ حامد سلطان ، المرجع السابق ، ص ١٠٠٢ ، ١٠٠٤

(٣٧) بدا ذلك فى امتناع مصر والهند عن التصويت على مشروع القرار الذى أصدره مجلس الأمن فى ٢٧ يونيه ١٩٥٠ ضد كوريا الشمالية ٠

(٣٨) مما يؤيد ذلك أنه لولا غياب ممثل الاتحاد السوفييتى فى مجلس الأمن فى أثناء عرض مسألة العدوان على كوريا والتصويت على مشروع القرار المشار اليه لما صدر هذا القرار ٠ ونظرا لأن الحرب الباردة استمرت تحكم العلاقات بين الشرق والغرب منذ أواخر الأربعينات حتى منتصف الستينات ، فان المجلس لم يستخدم سلطة القمع المخولة له طوال فترات انعقاده رغم توافر أحوال استخدام تلك السلطة فى بعض المسائل التى عرضت عليه =

(ثانيا) معاونة فروع المنظمة على اداء وظائفها : ـ

يباشر مجلس الأمن اختصاصات لها طابع ادارى ودستورى ، فى سبيل معاونة فروع الهيئة على أداء وظائفها ، فهو يختص باصدار توصيات الى الجمعية العامة فى بعض المسائل التى لا يجوز لها أن تنظر فيها الا باجازته ، كما لا يجوز لها أن تفصل فيها الا وفق التوصية التى أصدرها لها فى هذا الشأن • وهذه المسائل هى قبول الأعضاء الجدد فى الأمم المتحدة ، ووقف الأعضاء (٣٩) ، والفصل من العضوية •

ومجلس الأمن هو الذى يختار الامين العام ويوصى الجمعية العامة بتعيينه وهو الذى ينتخب قضاة محكمة العدل الدولية بالاشتراك مع الجمعية العامة ، على أن يقوم كل من الجمعية والمجلس مستقلا عن الآخر بانتخاب أعضاء المحكمة • كما يوصى المجلس الجمعية بالشروط التى يحددها ليجوز بموجبها لدولة ليست عضوا بالأمم المتحدة أن تنضم للنظام الأساسى للمحكمة (٤٠) ويجب أن يحاط المجلس علما بما يجرى من الأعمال أو يزمع القيام به منها بمقتضى تنظيمات اقليمية أو بواسطة وكالات اقليمية لحفظ السلم الأمن الدوليين • ويحل مجلس الأمن محل الجمعية العامة فى القيام بجميع الوظائف واستعمال كافة السلطات المنصوص عليها فى الميثاق فيما يتعلق بالاشراف على ادارة المناطق الاستراتيجية الخاضعة لنظام الوصاية الدولية ، بما فى ذلك الموافقة على شروط اتفاقيات الوصاية وتغييرها أو تعديلها ، مستعينا فى ذلك بمجلس الوصاية •

= مثل تكرار عدوان اسرائيل على الدول العربية واستيلائها على أجزاء من أراضيها • ويستفاد من ذلك أن الحالة الوحيدة التى يمكن لمجلس الأمن أن يمارس فيها سلطته هى اتفاق الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة على ذلك ، وهو أمر كانت الحرب الباردة تقف حائلا دونه • وسوف نتناول ذلك بالتفصيل فى المبحث الخاص بأثر الأزمة الكوزية فى الدبلوماسية البرلمانية بالمنظمة الدولية •

(٣٩) يرى د• حامد سلطان ، المرجع السابق ص ٩٩٢ ، أنه ليس للجمعية العامة أن تصدر قرارا برد مباشرة حقوق العضوية ومزاياها الى العضو الموقوف الا بناء على توصية مجلس الأمن كما هو الشأن فيما يتعلق بقرار الوقف ، على حين يرى د• مفيد شهاب ، المرجع السابق ص ٢٩١ ، أن سلطة انهاء الايقاف واعادة حقوق العضوية ينفرد بها مجلس الأمن على خلاف فى ذلك مع سلطة الايقاف •

(٤٠) يتولى مجلس الأمن بمفرده تحديد الشروط التى يجوز بموجبها لسائر الدول الأخرى أن تتقاضى أمام المحكمة •

وتشترط موافقة مجلس الأمن للدعوة الى مؤتمر عام لاعادة النظـــر فى ميثاق الأمم المتحدة (المادة ١/١٠٩) ، ولابد أن تكون جميع الدول الخمس الدائمة بالمجلس ضمن أغلبية الثلثين فى الجمعية العامة (المادتان ١٠٨ ، ٢/١٠٩) للموافقة على هذا التعديل ٠

ويملك مجلس الأمن ، بالنسبة للأحكام الصادرة عن محكمة العدل الدولية، اذا رأى ضرورة لذلك ، أن يقدم توصياته أو يصدر قراراته باتخاذ مايراه ملائما من اجراءات لتنفيذها ، فى حالة امتناع أحد المتقاضين عن الالتزام بها (المادة ٩٤ من الميثاق) ٠

نظام العمل فى مجلس الأمن (٤١) :

(أ) عقد الجلسات :

يعقد مجلس الأمن جلساته بناء على دعوة رئيسه ٠ ويدعو الرئيس المجلس الى الانعقاد كلما رأى ذلك ضروريا ، أو طلب اليه ذلك عضو من أعضـــاء المجلس ، أو اذا عرض على المجلس نزاع أو موقف للبت فى شـأنه ، أو اذا أصدرت الجمعية العامة توصية الى المجلس بفحص مسألة معينة فى الحدود التى رسمها الميثاق ٠

وقد تم تنظيم المجلس ــ على خلاف فى ذلك مع الجمعيـــة العامة ــ بحيث يستطيع العمل باستمرار ، اذ تنص اللائحة على أنه يجب ألا تزيد الفترة بين جلستين على أربعة عشر يوما ٠ ولهذا الغرض يمثل كل عضو من أعضـائه تمثيلا دائما فى مقر الأمم المتحدة ٠ والحكمة من هذا التنظيم أن مجلس الأمن يعد فى حكم السلطة التنفيذية للمجتمع الدولى ٠

ويعقد مجلس الأمن جلساته فى مقر الأمم المتحدة ، كما أن له أن يعقدها فى غير هذا المقر ، وذلك بناء على اقتراح أى عضو من أعضـاء المجلس أو الأمين العام ، وعلى أساس أن ذلك أدنى الى تسهيل أعمال المجلس ٠ وبعـد الموافقة على الاقتراح ينظر المجلس فى اختيار المكان الذى تنعقد فيه الجلسات ،

---

(٤١) يقصد بكلمة النظام هنا الأسلوب أو الاجراءات التى يتبعها مجلس الأمن فى عملـه الدبلوماسى البرلمانى ممـا يتمثل فى القواعـد الخاصـة بالاجتماعات واعداد جدول الأعمـال والتصويت ٠ وتتضمن تلك القواعـد اللائحة الداخليـة للمجلس الى جانب أحكام الميثـاق ٠ هذا ، ويرجع صدور لائحة الاجراءات المؤقتة للمجلس الى عام ١٩٦٤ اذ وافق على احكامها بجلسته المنعقدة فى ٢٤ يونيو ٠

وفي تحديد المدة التى يجتمع فيها فى المكان المختار (٤٢) ٠

وتكون رئاسة المجلس مناوبة فى كل شهر للدول أعضائه ، وفقـا للنظام الأبجدى الانجليزى لأسمائها ٠ ويلتزم الرئيس بالتنحى عن الرئاسة عنـد عرض نزاع تكون دولته طرفا فيه ٠ ويشترك الأمين العام ، بصفته هذه ، فى اجتماعات مجلس الأمن ٠

وتعقد جلسات المجلس علانية الا فى الحالة التى يقرر فيها خلاف ذلك ٠ ويجب أن تتم مداولات المجلس فى شأن أصدار التوصية بتعيين الأمين العام أو بانتخاب قضاة محكمة العدل الدولية فى جلسات سرية (٤٣) ، بمعنى أن تكون مقصورة على أعضاء المجلس ، ومحظورة بالتالى على ممثلى وسـائل الاتصال بالرأى العام التى تتمثل فى الصحافة والاذاعة والتليفزيون والقمر الصناعى ٠

وللمجلس خمس لغات رسمية تبعا لعدد الدول الدائمة العضوية ٠ أمـا لغات العمل فيه فكانت ، فى الأصل ، الانجليزية والفرنسية ، ثم أضيفت اليها الاسبانية والروسية منذ ٢٤ يناير ١٩٦٨ ٠

---

(٤٢) عقدت دورة خاصة لمجلس الأمن فى بناما عاصمة جمهورية بناما فى أمريكا الوسطى فى مارس ١٩٧٣ لبحث النزاع بين هذه الدولة وبين الولايات المتحدة بشأن قناة بناما والمنطقة المحيطة بها ٠ وقد انتهت اجتماعات هذه الدورة فى ٢٥ مارس باستخدام الولايات المتحدة حق الفيتو بالنسبة للقرار الذى وافق عليه المجلس وحث فيه الدولتين على الوصول الى حل سريع لذلك النزاع ٠ وقررت بناما عرض مشكلتها على الجمعية العامة للأمم المتحدة ٠

وفى ٢٢ يونيو ١٩٧٣ تقدمت كينيا ــ وكانت من أعضاء مجلس الأمن فى ذلك الحين ــ باقتراح الى المجلس لاجراء المرحلة الثانية من مناقشات مجلس الأمن لأزمة الشرق الاوسط فى المقر الاوربى للمنظمة الدولية فى جنيف ، وذلك بسبب « الجو الغير المـواتى » لمناقشـة الأزمة فى نيويورك ، حيث الانحياز الاعلامى الكامل للصهيونية واسرائيل ٠ بيد أن الرأى قد اتجـه بين أعضاء المجلس برئاسة جاكوب ماليك فى اجتماعهم فى ٢٨ يونيو الى عدم الموافقة على نقل مقر الاجتماع الى جنيف ٠

وفى ١٨ ابريل ١٩٧٣ أثناء بحث مجلس الأمن للعدوان الاسرائيلى على لبنان وقتل زعماء المقاومة الفلسطينية ، تحدث سمر سين مندوب الهنـد فأعرب عن شكه فى أن تكون نيويورك ــ مقر الأمم المتحدة ــ المكان الصحيح لاجراء مناقشة حول أزمة الشرق الأوسط لأن الجو فيها يميل تماما لصالح اسرائيل وقال انه لابد أن يفتح المرء أذنيه جيدا داخل وخارج قاعة المجلس ليدرك الى أى حد يوجد تحيز للموقف الاسرائيلى ٠

(٤٣) د ٠ مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٢٩٣ ، ٢٩٤ ٠

(ب) اعـــداد جـدول الأعمـال :

يتولى الأمين العام اعداد جدول أعمال مؤقت للمجلس يتم اعتماده بواسطة رئيس المجلس • ويقوم المجلس باقرار جدول الأعمال ، وقراره في هذا الشأن مسألة اجرائية • واذا ما أدرجت مسألة ما في جدول الأعمال ، ظلت مقيدة فيه الى أن يتم الفصل فيها أو يصدر قرار من المجلس بشطبها ، وبغض النظر عن رغبة الدولة التي قدمتها في حذفها • وقد حدث أن طلبت ايران في عام ١٩٤٦ شطب الشكوى المقدمة منها ضد الاتحاد السوفييتي ، الا أن المجلس لم يوافق على طلبها وظلت الشكوى مدرجة في جدول الأعمال (٤٤) •

نظـــام التصويت في مجلس الأمن :

قرر الميثاق ـ فيما يتعلق بنظام التصويت ـ التسوية بين أصوات الأعضاء في الجمعية العامة ، اذ يأخذ بقاعدة الأغلبيـة دون تحفظ ، سـواء كانت الأغلبية العددية أو أغلبية الثلثين حسب الموضوعات ، بالنسبة للتوصيات الصادرة من الجمعية العامة • ولكنه لم يأخذ بهذه القاعدة على اطلاقها في التصويت بمجلس الأمن • فلكل دولة عضو في المجلس صوت واحد ، ولكن أصوات الأعضاء ليست متساوية ، وذلك بسبب حق الاعتراض الممنوح لكل من الدول الخمس الكبرى فتصدر قرارات المجلس في المسائل الاجرائيـة بموافقة تسعة من الأعضاء على الأقل أيا كانت الدول المكونة لهذه الأغلبية • أما في المسائل الموضوعية (٤٥) فتصدر القرارات بموافقة أصوات تسـعة من أعضائه على الأقل يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين ، وهو ما اصطلح على تسميته بالاغلبية الموصوفة أى التي تستلزم اجماع الدول الخمس الكبرى، وذلك بشرط أنه في القرارات المتخذة طبقا لأحكام الفصل السادس والفقرة

---

(٤٤) مما يجدر بالتنويه أن السرية هنا لا تؤثر على الطـابع البرلماني المفتوح للدبلوماسية في المنظمة الدولية ، ذلك لأن جلسات المجلس تعقـد بعلم الرأى العام وتحت رقابته على الرغم من كونها مغلقة في حالات استثنائية ، ولكن العبرة بعنصر العلانية الذى يوفره اعلان نتائج الاجتماعات ، تستوى في ذلك المفتوحة منها والمغلقة • أما الجلسات السرية في عصبة الأمم فكانت تشوب نظام الدبلوماسية المفتوحة فيها ـ كما سبق القول ـ بالنظر الى ضعف قدرة الرأى العام على متابعة مايجرى في هذه الجلسات وكذلك الى انسحاب كثير من الدول من العصبة ، مما جعل طابعها الدبلوماسى محدودا على عكس الحال في الأمم المتحدة •

(٤٥) المادة ٢٧ من الميثاق • ومما يجدر بالذكر أن ثمة جدلا فقهيا يثور بشأن معيار التفرقة بين المسائل المتعلقـة بالاجـراءات والمسائل المتعلقة بالموضوع ، اذ أن الميثاق ورد خلوا من ضابط للتمييز بينهما •

الثالثة من المادة ٥٢ يمتنع من كان طرفا فى النزاع عن التصويت (٤٦) ٠ ومقتضى قاعدة الأغلبية الموصوفة أن مجرد اعتراض احدى الدول الخمس على قرار غير اجرائى يمنع صدوره ، فى حين أن هذه الدول لا يمكنها مجتمعة أن تصدر قرارا ، بل لابد أن يؤيدها فى ذلك أربع دول أخرى على الأقل من الأعضاء غير الدائمين بالمجلس ٠ فهى اذن تتمتع داخل مجلس الأمن بحـق منع صدور قرار معين دون أن تمتلك بمفردها حق اصدار القرار (٤٧) ٠

مشـكلة حق الاعتـــراض :

لولا استحداث حق الاعتراض فى نظام التصويت بمجلس الأمن لأمكـن القول أن جميع الاجهزة التى انشأها ميثاق الأمم المتحدة تصل الى قراراتها بالأغلبية ، لا طبقـا لقاعـدة الاجماع التى طبقتهـا المؤتمـرات الدبلوماسية القديمة وسارت عليها عصبة الأمم ٠ ذلك أنه بمقتضى هذا الحق لم تنسخ تلك القاعدة ٠ وفى ذلك يقول كثير من الباحثين أن منظمة الأمم المتحدة الوليدة كانت تعتمد قبل كل شىء على الاتفاق الاجمـاعى للدول الكبـرى على حل المشكلات الدولية التى تواجه الأمم المتحدة (٤٨)٠ غير أنه ما ان وضعت الحرب أوزارها ، ودخل ميثاق الأمم المتحدة مرحلة التنفيذ ، حتى انشق هـــذا الاتفاق الاجماعى ، وبدا أنه كان افتراضاً لم يثبت فى محك الاختبار ٠ فقد

---

(٤٦) د ٠ مفيد شهاب ، الأمم المتحدة بين الانهيار والتدعيم ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، المجلد ٢٤ سنة ١٩٦٨ ٠ ويرى فى هذا المقال ، وفى كتاب المنظمات الدولية ص ٢٩٤ ، أن تسمية اشتراط اجماع الدول الكبرى بحق الاعتراض أو الفيتو — كما جرى بذلك العمل — تسمية غير دقيقة ، لأن اصطلاح الفيتو يستعمل أصلا للاعتراض على قرار صدر بالفعل ، أما حق الدول المذكورة فهو يتمثل فى الاعتراض على قرار مازال فى مرحلة الاعداد ويؤدى عدم موافقتها الى عدم صدوره ٠

(٤٧) د ٠ عبد العزيز سرحان ، القانون الدولى العام ، ١٩٦٩ ، ص ٦ ، ٩ ؛ وبالرغم من عدم اختفاء قاعدة الاجماع التى سادت المؤتمرات منذ القـرن السادس عشر ، فقد بدأت قاعدة الاغلبية تتأكد — منذ القرن التاسع عشر — فى العلاقات الدولية فى حالات عديدة وخاصة فى دائرة اللجان النهرية ، وفى اتحاد البريد العالمى ٠

(٤٨) يرجع فى بحث منشأ قاعدة الاتفاق الاجماعى وما يتضمنه من حق الاعتراض والمقترحات التى قدمت بشأنه والأسس التى يستند اليها الى د ٠ حامد سلطان فى مؤلفه السابق الذكر ص ٩٧٩ — ٩٨٣ ، والى تشاكرافارتى المرجع السابق ، ص ٣٧٢ ، ٣٧٣ ٠ كما يرجع الى :
Bowett, D. W., The Search for Peace, 1972, p. 87.

دب الخلاف بين الدول الكبرى ، وقامت الحرب الباردة بينها واستقطبت القوتين الكبيرتين : الاتحاد السوفييتي والولايات المتحدة ، معقبة من سوء للنتائج ما لم يكن واضحا عام ١٩٤٥ حين كان التحالف قائما بين هذه الدول ·

وواضح أن علة ذلك الخلاف كانت تكمن فى تعارض المصالح الوطنية للدول الكبرى ، وأن علة الآثار السيئة التى الحقها بالامم المتحدة هو احتكام هذه الدول ـ فى ممارستها للدبلوماسية فى المنظمة الدولية ـ الى مصالحها بدلا من احتكامها الى ميثاق الامم المتحدة رغم ارتضائها له وتعهدها بالالتزام بما يتضمنه من أحكام · وقد كان استخدام حق الفيتو فى مجلس الأمن هو الوسيلة التى تتخذها الدولة الكبرى لاحباط المشروع الذى تراه مضادا لسياستها ، لما ينجم عن اقراره من اضرار بمصالحها (٤٩) · وقد استعمل الاتحاد السوفييتى هذا الحق ١٠٥ مرات من ١١٣ مرة تم فيها استخدامه منذ بدأت الدبلوماسية البرلمانية فى المنظمة الدولية حتى عام ١٩٦٩ ، فى حين أن الولايات المتحدة لم تستعمل هذا الحق بتاتا حتى ذلك العام ، نظرا لاستطاعتها تكتيل الأصوات ضد القرارات التى لا تريدها من طريق سيطرتها على الأمم المتحدة بأموالها وحلفائها (٥٠) ، فكانت بذلك فى غنى عن الالتجاء الى استعمال حقها فى الاعتراض · أما الاتحاد السوفييتى فكان بحكم موقفه

---

(٤٩) الاستاذ اسماعيل فهمى ، مستقبل الأمم المتحدة ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، المجلد ٢٢ ، ١٩٦٦ ، ص ٢١٣ ·

(٥٠)

Stoessinger, John G.; The United Nations and the Superpowers United States -- Soviet Interaction at the United Nations, 2nd. Edition 1970, p. 210.

ومما يجدر بالذكر أن ستوسنجر يضيف الى عوامل نجاح الولايات المتحدة فى تطويع الأمم المتحدة لخدمة مصالحها الوطنية أن السياسة الأمريكية كانت أكثر اتفاقا مع ميثاق الأمم المتحدة من السياسة السوفييتية ، فكانت المنظمة الدولية بفضل هذا التطويع تعمل جماعيا ماكانت ستعمله الولايات المتحدة فرديا · ونحن نختلف معه فى صحة هذا العامل ، فما دام محور السياسة الأمريكية هو خدمة مصالحها الوطنية فانه يصعب القول ان تلك السياسة أكثر اتفاقا من غيرها مع الميثاق ، واذا حدث مصادفة أن اتفقت المصلحة الوطنية للولايات المتحدة ، ازاء قضية ما ، مع الميثاق ؛ فان هذا التوافق العارض لايصلح أساسا للحكم الذى انتهى اليه المؤلف طالما أن محور ارتكاز الولايات المتحدة هو مصالحها وليس ميثاق الأمم المتحدة · وليس أدل على ذلك من مناهضة دول عدم الانحياز ، وهى المعروفة بدفاعها عن الميثاق ، لكثير من المشروعات الأمريكية فى الأمم المتحدة ، مما ينبىء عن مخالفة هذه المشروعات لأحكامه ، ومن استعمال الولايات المتحدة حقها فى الفيتو ضد مشروعات تتفق مع الميثاق =

في صف الأقلية مضطرا الى استعمال هذا الحق بوصفه الوسيلة الوحيدة التى تمكنه من تسجيل خلافه مع الاغلبية ، وحماية مصالحه من التأثر تأثرا ضارا بسبب قرار الاغلبية المناوىء لتلك المصالح كما سبق القول (٥١) ٠

وقد انعكس تعارض سياستى العسكرين الدوليين المتصارعين على الأمم المتحدة ، وتمثل ذلك فى مواقفهما من قضايا الاستعمار ٠ فمن المعلوم ان الميثاق ينادى بحق تقرير المصير ، ولكن التصرف الدبلوماسى للدولتين الكبيرتين فى المنظمة الدولية تجاه تنفيذ هذا الحق كان يختلف باختلاف القضية المعروضة طبقا للمصلحة الوطنية لكل منهما ٠ كما تمثل فى موقف كل منهما من قبول الأعضاء الجدد بالأمم المتحدة ، (٥٢) اذ كانا فى كثير

= بعد أن تراخت قبضتها على المنظمة الدولية فى اعقاب توسيع العضوية فى مجلس الأمن ، والتوسع فى قبول الأعضاء الجدد فى الأمم المتحدة ٠ وأبرز مثال على هذا المسلك الامريكى الفيتو الذى استخدمته الولايات المتحدة فى صالح اسرائيل فى جلسة مجلس الأمن المنعقدة فى ٩ ديسمبر ١٩٧٥ لرفض المشروع الذى تقدمت به خمس من دول عدم الانحياز الى المجلس بادانة اسرائيل لعدوانها الجوى على مخيمات الفلسطينيين فى لبنان ، وكانت ١٣ دولة من الدول الأعضاء فى المجلس ـ منها فرنسا وبريطانيا وايطاليا والسويد ـ قد صوتت لصالح المشروع ، وامتنعت دولة واحدة عن التصويت هى كوستاريكا ٠ وكانت تلك هى المرة الثانية عشرة التى تستخدم فيها الولايات حق الاعتراض فى تاريخ المنظمة الدولية ، والمرة الثالثة التى تستخدمه لصالح اسرائيل منذ عدوانها على الدول العربية سنة ١٩٦٧ ، اذ استخدمته ضد مشروع ادانة الاعمال العسكرية العدوانية الاسرائيلية على سوريا ولبنان فى شهر أكتوبر ١٩٧٢ ، ثم ضد مشروع التنديد باستمرار اسرائيل فى احتلال الأراضى التى استولت عليها نتيجة حرب ١٩٦٧ وذلك عند مناقشة أزمة الشرق الأوسط فى يوليو ١٩٧٣ وكانت الولايات المتحدة تنعى من قبل على الاتحاد السوفييتى كثرة استخدامه حق الفيتو مما أدى الى أن مجلس الأمن كاد يكون مشلول الحركة ٠ ثم استخدمته فى ٢٧ يناير ١٩٧٦ ضد مشروع القرار الذى يؤكد حق الشعب الفلسطينى فى تقرير مصيره واقامة دولة مستقلة فى فلسطين ٠

(٥١) مورجنتاو ، المرجع السابق ، ص ٤٦٨ ٠

(٥٢) من الوجهه القانونية يعد قبول الدولة الجديدة فى احدى المنظمات الدولية اعترافا من هذه المنظمة بتلك الدولة ، ولكن آثار هذا الاعتراف لا تنصرف الى الدول الأعضاء فى المنظمة الدولية التى ترفض الاعتراف بالدولة الجديدة ٠ وهذا هو الرأى الذى ساد بعد فشل المحاولات التى ترى فى انضمام احدى الدول لمنظمة دولية اعترافا جماعيا ملزما لسائر الدول الأعضاء ٠ ويرجع هذا الفشل الى أن قرار القبول يصدر بالاغلبية وليس بالاجماع ، ولذلك لا يعد هذا القرار تعبيرا عن الارادة الذاتية لكل دولة =

من الاحوال طرفى نقيض فى هذا المضمار ، مما أدى الى تجميد الانتماء الى عضوية الأمم المتحدة التى قدمت الى مجلس الأمن منذ مستهل عام ١٩٥٢ ، وبالتالى الى تجميد النشاط الدبلوماسي لمجلس الأمن ، فضلا عن حرمان عدد كبير من الدول من حقها فى ممارسة الدبلوماسية البرلمانية فى المنظمة العالمية • وبلغ من ذلك أنه فى عام ١٩٥٦ كان هنالك أكثر من عشرين طلبا معلقا أمام المجلس ، لم يتخذ قراره فيها ، وتنظر كل من الحكومتين الأمريكية والسوفييتية الى الدولة المقدمة للطلب على ضوء موقفها المحتمل من تأييد هذا المعسكر أو ذاك • فالاتحاد السوفييتى لا يرغب فى زيادة القوة الاقتراعية للغرب فى الجمعية العامة ، ويستخدم حق الاعتراض بالنسبة الى طلبات الدول التى يفترض أنها صديقة للغرب • وترفض الدول الغربية بصورة مماثلة زيادة القوة الاقتراعية للكتلة السوفييتية •

وقد استغل مندوبو المعسكرين الخلاف القانونى حول تفسير المادة الرابعة من الميثاق ، وهى الخاصة بشروط عضوية الأمم المتحدة ، فى محاولة كل من الجانبين فرض اتجاهه السياسى ، مما سجلته محاضر اجتماعات مجلس الأمن والجمعية العامة من تصريحاتهم بمناسبة عرض مسائل قبول الأعضاء الجدد • ومن ذلك ما أدلى به ممثلو المملكة المتحدة والولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى عند بحث مجلس الأمن طلب الجمهورية الشعبية المنغولية ، وكذلك عند فحص المجلس طلبات هنغاريا وايطاليا ورومانيا وبلغاريا وفنلندا ، وكلها تنضوى الى المعسكر الشرقى • وقد وقف ممثل الاتحاد السوفييتى موقفا صريحا عندما قرر أن دولته على استعداد للتصويت لصالح قبول ايطاليا عضوا فى الأمم المتحدة ، ولكن على شرط أن تقبل طلبات الدول الأخرى التى توجد فى مثل حالة ايطاليا وهى بلغاريا ورومانيا وهنغاريا وفنلندا • ثم أردف قائلا انه من المستحيل فى رأى دولته فصل حالة ايطاليا عن الحالات الأخرى المماثلة ، وذلك لما ينطوى عليه هذا الفصل من تمييز فى المعاملة (٥٣) •

كما تمثل تعارض وجهات النظر بين المعسكرين فى مجلس الأمن ، فى كثير من القضايا والمسائل الأخرى كموقفها من الأمين العام للأمم المتحدة ، ومن قوة الطوارىء الدولية ، واختلافهما حول دور وكالة غوث اللاجئين ، وحول انشاء الوكالة الدولية للطاقة الذرية ، ومشاريع التنمية للأمم المتحدة •

= فى الاعتراف بالدولة المنضمة • وينطبق هذا الرأى السائد على الوضع بالنسبة للدول العربية واسرائيل بعد انضمام الأخيرة للأمم المتحدة (د • عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ٣٩١) •

(٥٣) رفع مجلس الأمن الى الجمعية العامة التقارير الخاصة بهذه الحالات والتى تتضمن الاسباب التى استند اليها بعض أعضائه لرفض التوصية بقبول طلبات العضوية التى تقدمت بها بعض الدول • وقد وافقت الجمعية =

تفـرق الرأى فى مشروعية الفيتــو :

كان من جراء ما كشفت عنه ظاهـــرة الاسراف من عمق التناقض بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى أن بدأ الباحثون يدركون أن « التوازنات » التأسيسية المعقدة التى قام عليها نظام التصويت لا تقوى على الصمود أمام « ديناميكية القوى التى تسعى الى توجيه المنظمة » (٥٤) ٠ كما كان من جراء ما أدت اليه هذه الظاهرة من اصابة مجلس الأمن – وهو الفرع المتخصص فى تنفيذ القانون الدولى – بما يشبه الشلل (٥٥) ، أن أصبح (الفيتو)

= العامة – نظرا لاتساع الخلاف بين محبذى الرفض ومحبذى القبول – على اقتراح مندوب بلجيكا استفتاء محكمة العدل الدولية فى هذا الشأن ، وذلك فى جلسة الجمعية العامة ١١٨ بأغلبية ٤٠ صوتا ومعارضة ٨ أصوات وامتناع صوتين ٠ وفى ١٨ مايو ١٩٤٨ أصدرت المحكمة رأيهـا بأغلبيـة تسعة من أعضائها بأنه لا يجوز قانونا لعضو من أعضاء الأمم المتحـدة عند تصـويته فى مجلس الأمن أو فى الجمعية العامة على طلب عضوية أن يعلق قبول هذا الطلب على استيفاء شروط لم يرد ذكرها صراحة فى المادة ١/٤ ٠ كما لا يجوز للعضو على وجه التخصيص تعليق موافقته على طلب دولة معينة توافرت فيها فى رأيه شروط النص على وجوب قبول طلبات العضوية التى تقدمت بهـا دول أخرى غير أن ستة من أعضاء المحكمة رأوا جواز ذلك (د ٠ حامد سلطان ، القانون الدولى العام ، ص ٩١٩ – ٩٣١) ٠

وقد أخذ مجلس الأمن ، فى سبيل وضع حد لهذه المشكلة ، بحل وسط هو أن يقترع على قبول عضوية الدول الجديدة بصورة متساوية بين مؤيدى المعسكرين ، بحيث تقبل دولة مؤيدة للغرب مقابل دولة مؤيدة للشرق ، وبحيث تظل نسبة الأصوات فى الجمعية العامة فى النهاية على وضعها دون تبدل ٠ وهكذا حلت الأزمة – مؤقتا فى الخمسينات ، ثم عادت فظهرت بالنسبة الى منغوليا الخارجية التى رفض الغرب قبولها فى عضوية الأمم المتحدة سنة بعد أخرى . كما رفض الاتحاد السوفييتى قبول موريتانيا ٠ وأخيرا تمت التسوية فى عام ١٩٦٠ ٠ فقبلت الدولتان على أساس التقابل
(The package deals for the seating of U.N. members)

أما مشكلة عضوية الصين الشعبية فقد استمرت قائمة الى أن حلت فى عـام ١٩٧١ باصدار الجمعية العامة قرارها التاريخى الهام بقبول حكومة الصين الشعبية ممثلة لدولة الصين بالأمم المتحدة وطرد ممثلى الحكومة الوطنيـة منها ٠

(٥٤) ميشيل فيرالى ، الأمم المتحدة بين الأمس واليوم ، ص ٢١

(٥٥) Corbett, Percy E., Law in Diplomacy, p. 222.

يعد مشكلة أساسية فى نظام الأمم المتحدة برمته (٥٦) وغدت صلاحيته أمرا متنازعا عليه بين الباحثين ٠

فيذهب فريق من الباحثين فى السياسة الدولية الى اتهام واضعى الميثاق بعدم الواقعية لانهم بنوا نظاما قانونيا قوامه اجماع واتفاق خمسة دول كبار تبين بعد اقرار الميثاق بعدة شهور فقط أنه أمر لا يمكن تحقيقه فى كثير من الأحيان ، ذلك لأن الاجماع فى اصدار القرارات والموافقة عليها ان كان يسير التحقيق بين الدول التى تتقارب مصالحها ، وتتوافق مطامعها ، وتتلازم سياساتها ، الا انه عسير المنال اذا تباعدت المصالح ، وتعارضت المطامع ، وتغايرت السياسات ٠ وهذه هى الحال العادية فى علاقات الدول بعضها وبعض ٠ ومن ثم يرى هؤلاء الباحثون أن حق الاعتراض يعد من أخطر العقبات التى تقف فى سبيل قيام الأمم المتحدة بالتبعات الرئيسية التى ألقيت على عاتقها ويطالبون بالغاء هذا الحق ٠

ولا يؤيد هذا الرأى معظم علماء السياسة الدولية ، اذ يرون أن اتهام واضعى الميثاق بعدم الواقعية لا يتفق والحقائق السياسية ، ذلك أن استلزم اجماع الدول الكبرى لم يكن مجرد اقتراح أو محض مصادفة ، وانما كان شرطا أساسيا ، لم يكن فى الامكان استبعاده ، لأنه لم يكن من المتصور أن أحدا من الثلاثة أو حتى الخمسة الكبار كان على استعداد لان يقبل نظام أمن جماعى يمكن أن يسخر ضده أو ينفذ بدون موافقته ، ولم يكن فى الامكان انشاء منظمة دولية سنة ١٩٤٥ ضد ارادة احدى الدول المنتصرة ٠ ولا ينكر أصحاب هذا الرأى مع ذلك أن احتمالات حدة وكثرة الخلافات بين الدول الكبرى وبالتالى سوء استعمال حق الفيتو لم تاخذ التقدير الكافى من مؤسسى الهيئة (٥٧) فالمشكلة لا تكمن فى تقرير هذا الحق ، لأنه لا يعدو أن

---

(٥٦) تعرضت المنظمة الدولية لازمات كثيرة متتالية كادت أن تقوض بنيانها نتيجة التنازع بين القوتين الكبيرتين ، وكانت ظاهرة الاسراف فى استخدام حق الاعتراض من أبرز المظاهر التى تجسدت فيها تلك الحرب ٠ وسوف نعالج ذلك بافاضة فى الفصل الخاص بأثر الحرب الباردة فى الدبلوماسية البرلمانية ٠

(٥٧) د ٠ مفيد شهاب فى بحثه « الامم المتحدة بين الانهيار والتدعيم » ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، العدد ٢٤ ، ١٩٦٨ ٠ ومن هذا الفريق المؤيد للابقاء على حق الفيتو جون ستوسنجر فى كتابه « الامم المتحدة والدول العمالقة » ، اذ يرى أن الغاء هذا الحق قد تنجم عنه زيادة فى حدة التوتر الدولى وخطر الحرب وليس الحد من هذا الخطر ، لأن الاغلبية ستصدر قرارا ضد دولة عظمى ترفضه ويضيف الى ذلك أن كثرة استعمال الفيتو لم ينتج عنها شلل للأمم المتحدة كما يرى بعض الباحثين ٠ فقد تبين أنه فى =

يكون انعكاسا للوضع الدولى ، والقانون انعكاس لما هو واقع . ولكن المشكلة تكمن فى سوء استخدامه ، ولذلك فان السبيل الى حلها هو العمل على تلافى العيوب . وسوف يتم ذلك باطراد انحسار وصاية الدول الكبرى على المجتمع الدولى عن طريق تزايد الدول الوسطى والدول الصغرى تزايدا من شأنه أن يحدث تغييرا فى صورة هذا المجتمع ، وذلك مثلما حدث من تغيير حينما شرع الفيتو لتواجه به الدول الكبرى الأغلبية العددية للدول الصغرى ، ثم ما لبثت تلك الدول الكبرى أن شرعت تستخدمه ضد بعضها ، الأمر الذى لم يكن متوقعا عند اعداد الميثاق . وهذا الخلاف وحده هو الكفيل بمنع سيطرتها على الأمم المتحدة وبتأكيد قاعدة المساواة لصالح الدول الصغرى .

أثر الامتناع عن حضور جلسات مجلس الأمن فى قراراته :

اختلف فقهاء التنظيم الدولى فى الرأى حيال الأثر الذى يترتب على امتناع أحد أعضاء مجلس الأمن عن حضور جلسات المجلس فى القرارات التى يصدرها من حيث مشروعيتها . وقد ثار الجدل فى هذا الشأن بمناسبة امتناع جاكوب ماليك Jacob Malik مندوب الاتحاد السوفييتى عن حضور جلسات المجلس والاشتراك فى مداولاته فى الفترة من ١٣ يناير ١٩٥٠ الى أول أغسطس ١٩٥٠ احتجاجا على رفض المجلس طلب المندوب السوفييتى ــ بعد اعلان جمهورية الصين الشعبية ــ فصل ممثل الصين الوطنية من مجلس الأمن واحلال مندوب الصين الشعبية محله (٥٨) .

=١٠٪ من الحالات التى استعمل فيها هذا الحق تم التحايل عليه سواء باستخدام وسيلة أو أخرى لحل المشكلة ، أو بحل المشكلة خارج نطاق الأمم المتحدة . ويؤيد هذا النظر أيضا القاضى الدولى جيسيب ففى رأيه أنه اذا كان من المتصور انشاء تنظيم دولى بدون نظام الفيتو الذى يحد من قدرته ، فانه لم يكن فى الامكان تفادى ما يعقبه من انشاء حلف دولى مستقل يقف فى الجانب المضاد للتنظيم . فمثل هذا التنظيم العالمى يعالج بطبيعته مشكلات بين معسكرين ، ومن ثم لا مفر من أن يعرف نظام الفيتو . ويقول فى ذلك أيضا الفقيه دينيس هيلى ان الفيتو لايمكن تجنبه بل أنه لمرغوب فيه حقا بالنظر الى التوزيع الراهن للقوة الدولية . فلولاه لما وجد الحافز لبذل أية محاولة لاستخدام جهاز الأمم المتحدة فى حفظ السلام من خشية أن يؤدى نظام الأمن الجماعى الى الانسياق بالجنس البشرى الى كارثة عالمية غير ضرورة ولا مرغوبة . ويعبر البانديت نهرو عن طبيعة الفيتو بقوله انه من ناحية غير ديمقراطى ولا منطقى ، ولكنه من ناحية أخرى اعتراف عملى بالوضع الدولى كما كان وكما هو كائن . (تشاكرافارتى ، المرجع السابق ، ص ٣٧٣ ، ٣٧٤) .

(٥٨) كانت هذه هى المرة الثانية التى يمتنع فيها الاتحاد السوفييتى عن حضور جلسات المجلس ، أما المرة الأولى التى تغيب فيها فكانت عند نظر المسألة الايرانية سنة ١٩٤٦ ، ولم يحل هذا التغيب دون اصدار المجلس =

ففريق من الفقهاء رأى أن هذا الامتناع لا يترتب عليه أى أثر قانونى ، وفريق رأى أن الامتناع يعد بمثابة « فيتو » • ومن الفريق الأول الدكتور حامد سلطان ، اذيرى (٥٩) « أن الغياب أو الامتناع عن الحضور لا يمكن حمله على أنه استعمال لحق الاعتراض ان كان الغائب أو الممتنع من الأعضاء الدائمين ، لان حق الاعتراض لا يمكن استعماله بوسيلة ســـلبية أو غير مباشرة ، بل يجب استعماله بطريقة ايجابية مباشرة هى ابداء الصـــوت المعارض عند التصويت • فالغياب أو الامتناع عن الحضور هو بمثابة امتناع عن التصويت ولو أنه يحمل فى طياته ــ اذا استمر ــ الرغبة فى تعطيل المجلس عن القيـــام بالتبعات التى القيت عليه ، كما ينطوى على مخـــالفة الالتزام الذى أخذه أعضاء المجلس على أنفسهم من أن يكونوا ممثلين تمثيلا دائما فى مقر الهيئة وفقا للمادة الثالثة من الميثاق » • ويلتقى الدكتور محمد حافظ غانم مع وجهة النظر هـــذه (٦٠) • ومن هذا الفريق أيضا الأستاذ ميشيل فيرالى اذ يقول ان الرأى قد استقر منذ عام ١٩٤٦ على أن مجلس الأمن يمكنه أن يجتمع حتى فى غياب أحد الأعضاء الدائمين ويتخذ قراراته دون موافقة اجماعية من قبل هؤلاء الأعضاء ، وكانت هنـــاك قاعدة « تقليدية » تقضى ــ على خلاف ما تنص عليه المـــادة ١٧ من الميثاق ــ بان الامتناع عن التصويت لا يعد استخداما للفيتو (٦١) •

ويأخذ الدكتور بطرس غالى برأى الفريق الآخر (٦٢) وذلك تأسيسا على أن « الدول ذات المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن لم تتفق فيمـــا بينها على تفسير أثر امتناع احداها عن الحضـــور مثلما اتفقت على تفسير امتناع احداها عن التصويت فى مسألة موضوعية • وعليه فيجب أن تسرى القاعدة العامة الواردة فى الفقرة الثالثة من المادة ٢٧ من الميثاق ، ويفهم من مضمونها أن امتناع عضو دائم عن الحضور يكون بمثابة استعمال حق « الفيتو » فى حالة صدور قرار موضوعى • وهذه الحجة حاسمة للنزاع الفقهى الدائر حول الآثار المترتبة على غياب عضو دائم لأن كل ما دار فى هذا الموضوع ليس الا محاولة لتفسير الفقرة الثالثة من المادة ٢٧ • والتفسير فى ذاته مسألة موضوعية فلا بد من موافقة الدول الخمس عليه ليعتبر صحيحا • وبما أن الاتحاد السوفييتى وهو أحد الدول الخمس لم يوافق عليه ، فان

= قراراته فى المرتين • بين أن اهتمام الفقهاء بمسألة الامتناع لم تنشأ الا منذ أزمة كوريا لانعكاساتها الخطيرة على السلم العالمى •

(٥٩) القانون الدولى العام فى وقت السلم ، ص ٩٨٨ •

(٦٠) المنظمات الدولية ، ص ٢٢٥ •

(٦١) الأمم المتحدة بين اليوم والغد ، ص ٤٩ •

(٦٢) التنظيم الدولى ، ص ٤٢٧ ــ ٤٣٢ •

اتباعه يعتبر تعديلا غير مشروع لميثاق الأمم المتحدة ، ومن ثم تــكون كل القرارات الموضوعية التى اتخذت فى مجلس الأمن أثناء غياب الاتحـــاد السوفييتى غير صحيحة • كما يترتب على هذا أيضا أنه لا يمكن أن يعتبر القرار الصادر فى ٢٧ يونيو بمثابة تطبيق للتدابير العسكرية التى قصدت اليها المادة ٤٢ من الميثاق » •

ولا تثور هذه المشكلة فى حالة امتناع العضو الدائم عن التصويت أثناء حضور الجلسات • ذلك أنه على الرغم من أن التفسير اللفظى لنص المادة ٣/٢٧ يعنى ضرورة موافقة الدول الدائمة على قرارات المجلس فى المسائل الموضوعية ، بحيث يعتبر امتناع أى منها عن التصويت اعتراضا ، الا أن العمل جرى فى المجلس ، تنفيذا للتصريح المشترك للدول الكبرى أثناء مؤتمر سان فرانسيسكو ، على عدم اعتبار امتناع العضو الدائم حائلا دون صـــدور القـــرار اذا ما توافـرت له الأغلبيـــة المطلـــوبة ، وذلك على أســـاس أن امتنـــاع هـــذا العضـــو عن اســـتخدام حق الاعتراض ، مـــع توافـــر امكانيـــة اســـتخدامه ، هـــو بمثـــابة موافقـــة ضمنيـــة على القرار • ويرى الدكتور مفيد شهاب أن ماجـرى عليـه عرف مجلس الأمن يعد فى حكم التعديل العرفى للنصوص (٦٣) •

ولم تزل مشكلة مدى مشروعية القرارات التى يصـــدرها مجلس الأمن فى غيبة احدى الدول ذات العضوية الدائمة قائمة بغير حل حتى اليوم ، وان كانت لم تثر بعد ذلك فى الواقع لحرص الاتحاد السوفييتى منذ ذلك الحين على عدم تخلف مندوبه عن حضور جلسات مجلس الأمن وخاصة كلما كان مدرجا فى جدول الأعمال مسألة تتعلق بفرض جزاءات (٦٤) •

المبحث الرابـع

المجلس الاقتصادى والاجتماعى

لم يكن للمجلس الاقتصادى والاجتماعى ـ بوصفه فرعا رئيسيا من فروع الأمم المتحدة ـ نظير فى عهد عصبة الأمم • غير أنه على أثر انهيار نظام العصبة المتعلق بالأمن الدولى بذل مجلسها محاولة لانقاذ التعاون الدولى فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية ، وذلك باقامة هيئة منفصلة تعمل على تحقيق هذا التعاون تحت رعاية العصبة • وبالفعل أنشأ المجلس فى ٢٧ مايو ١٩٣٩ لجنة لاعداد مشروع فى هذا الشــأن ، فانجزت مهمتها ، ولكن مشروعها لم يـر التنفيذ بالنظـــر الى توتر الحالة الدولية وقتذاك ونشوب الحرب العالمية

---

(٦٣) المنظمات الدولية ص ٢٩٩ •

(٦٤) Corbett, Percy E., Law in Diplomacy, p. 222.

الثانية • ومع ذلك فقد استرعت هذه المحاولة النظر الى أهمية تسوية المشكلات الدولية الاقتصادية والاجتماعية ، وما لهذه التسوية من أثر حاسم فى تهيئته الأسباب لاقامة السلم والأمن الدوليين على أسس سليمة كما سبق أن ذكرنا فى صدر المبحث الأول من هذا الفصل • ويضاف الى ذلك أن المشكلات الدولية التى فرقت بين الدول قبيل نشوب الحرب العالمية الثانية كان يغلب عليها جميعا الطابع الاقتصادى والاجتماعى ، بل ان الأسباب الحقيقية لقيام الحرب العالمية الثانية كانت التنافس الدولى فى ميدان الاقتصاد ، وتفرق الدول شيعا فى مذاهبها الاقتصادية والاجتماعية (١) •

ومن ثم جاء انشاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى وجعله واحدا من الفروع الرئيسية الستة للأمم المتحدة دليلا على أن السلم الاقتصادى شرط أساسى للسلم السياسى ، فلا يمكن تحقيق السلام فى العالم ـ وهو الهدف الأساسى للمنظمة الدولية ـ الا اذا ارتفع مستوى معيشة الشعوب كافة ، وانتشرت العدالة فى جميع الميادين • وهذا هو المعنى المستفاد من صدر المادة ٥٥ من الميثاق ، وهى المادة التى استهل بها الفصل التاسع المخصص برمته لتناول غايات ووسائل تحقيق التعاون الدولى الاقتصادى والاجتماعى •

وبناء على المادة ٦٠ من الميثاق ، يعمل المجلس تحت اشراف الجمعية العامة وبتوجيه منها ، ولذلك تخضع توصياته جميعا لرقابتها توطئة لاقرارها أو رفضها ، لأنها صاحبة الاختصاص الأصيل فى مجال التعاون الاقتصادى والاجتماعى ، ومهمة المجلس هى ممارسة هذا الاختصاص معاونة لها ونيابة عنها • ومن هنا تختلف الطبيعة القانونية بين الجمعية العامة ومجلس الأمن من جهة ، وبين المجلس الاقتصادى والاجتماعى من جهة أخرى ، فالجمعية ومجلس الأمن فرعان متساويان من حيث الطبيعة ، فلا سلطان لأحدهما على الآخر • أما المجلس الاقتصادى فهو تابع للجمعية العامة ، فلا ينفرد بالعمل ، وانما يعمل فى ظل سلطانها (٢) •

---

(١) د • حامد سلطان ، المرجع السابق ، ص ١٠١٢ •

(٢) نصت المادة السابعة من الميثاق على اعتبار المجلس الاقتصادى والاجتماعى فرعا رئيسيا من فروع الأمم المتحدة ، بناء على اقتراح تقدمت به مصر واشتركت معها فيه دول عديدة ، وذلك فى مؤتمر سان فرانسسكو ، وقبول تعديل مقترحات دمبارتون أوكس فيما يتعلق بهذا الشأن على أساس الاقتراح المذكور • غير أن المجلس ظل محتفظا بالطابع الذى طبعته به مقترحات دمبارتون أوكس من حيث تبعيته للجمعية العامة وخضوعه لاشرافها (د • حامد سلطان ، المرجع السابق ، ص ١٠١٣ ، ١٠١٤) •

تشكيل المجلس

(أ) **العضوية** : ينص الميثاق على تأليف المجلس الاقتصادى والاجتماعى من ثمانية عشر عضوا من الأمم المتحدة تنتخبهم الجمعية العامة لمدة ثلاث سنوات ، على أن تقوم الجمعية بانتخاب ستة أعضاء فى كل سنة ٠ وتهدف عملية الانتخاب الجزئى السنوى الى عدم تغيير أعضاء المجلس دفعة واحدة ، ضمانا للاستقرار فى أعماله ٠ ويجوز أن يعاد انتخاب العضو الذى انتهت مدته مباشرة (٣) ٠ ولم يوجب الميثاق مراعاة التوزيع الجغرافى العادل فى عملية انتخاب الأعضاء (٤) كما لم يخصص مراكز دائمة للدول الكبرى ذات المراكز الدائمة فى مجلس الأمن ومجلس الوصاية ٠ غير أن العمل جرى على أن تمثل هذه الدول فى المجلس الاقتصادى والاجتماعى على سبيل الاستمرار باعـادة انتخابها مما يجعـل لها وجودا شبه دائم بالمجلس (٥) ٠ كمـا جـرى التقليد حتى عام ١٩٦٥ على أن يخصص لدول أمريكا ستة أو خمسة مراكز ، وأربعة لدول أوربا الغربية ، وثلاثة لدول أوربا الشرقية ، ومركزان للشرق الأوسط وثلاثة مراكز لدول الشرق الأقصى وافريقيا ٠

وقد أصدرت الجمعية العامة فى ١٧ ديسمبر ١٩٦٣ قرارا أصبح نافذا منذ ٣١ أغسطس ١٩٦٥ فى شأن اعادة تشكيل المجلس لضمان التمثل العادل للدول الافريقية والاسيوية ــ وبصفة خاصة الدول النامية التى تمثل الكثرة الغالبة منها ــ بعد أن تزايد عددها فى الامم المتحدة ٠ ويقضى هـذا القرار بزيادة عدد أعضاء المجلس من ١٨ الى ٢٧ عضوا ، وانتخاب تسعة منهم كل سنة لمدة ثلاث سنوات ، وانتخاب الأعضاء الذين يشغلون المقاعد التسعة الجديدة على أساس تخصيص سبعة مقاعد لدول افريقيا وآسيا ، ومقعد لدول أمريكا اللاتينية ، ومقعد لدول أوربا الغربية والدول الاخرى ، وذلك كله من غير المساس بالتوزيع الحالى لمراكز العضوية فى المجلس ٠

وتمثل كل دولة عضو فى المجلس بمندوب واحد باعتباره مجلسا تنفيذيا ٠ وللمجلس أن يدعو دولا من غير أعضائه الى حضور الجلسات والاشتراك فى المناقشات دون حق التصويت ، اذا كان بصدد بحث موضوعات تهم هذه الدول٠ ولمثل هذه الدول حق التقدم بمشروعات قرارات على أن يتم طرحها للتصـويت بناء على طلب احـدى الدول الأعضاء ٠ كما يجوز اشتراك رئيس مجلس

---

(٣) هذا على خلاف الحال بالنسبة للاعضاء المنتخبين فى مجلس الأمن ٠

(٤) أوجب الميثاق الاخـــذ بهذا الاعتبار فى تشكيل مجلس الامن ، وفى تشكيل مجلس الوصاية ٠

(٥) اقترحت مصر فى مؤتمـر سـان فرنسسكو أن يكون للدول الكبرى مقاعد دائمة فى المجلس ، واقترحت فرنسا وكندا أن تكون هناك مقاعد دائمة للدول العظيمة الشأن اقتصاديا ٠

الوصاية أو ممثله وممثلي الوكالات المتخصصة في مناقشة الموضوعات المتعلقة بأعمالهم دون أن يكون لهم حق التصويت · ولممثلي المنظمات الفنية غير الحكومية التي اعترف لها المجلس « بالوضع الاستشاري » أن يحضروا الجلسات العامة للمجلس ولجانه بصفتهم مراقبين ·

(ب) **اللجان** : يخول المجلس بمقتضى المادة ٦٨ من الميثاق حق انشاء لجان في الشئون الاقتصادية والاجتماعية ولتعزيز حقوق الانسان ، وغير ذلك من اللجان التي يحتاج اليها لتأدية وظيفته · وقد توخى المجلس في مباشرته هذه السلطة تحقيق غرضين أحدهما : حسن أدائه لوظائفه والثاني : تمثيل أكبر عدد ممكن من أعضاء الأمم المتحدة في لجانه لتأمين اشتراكها في أعماله · وتقسم اللجان التي أنشأها المجلس ثلاثة أقسام :

١ ـ **اللجان الاقليمية** : وتعنى هذه اللجان ببحث الشئون الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الاقليمي وليس على المستوى العالمي ، وذلك بدراسة المشكلات المشتركة الخاصة بكل منطقة جغرافية لتحقيق التعاون الاقتصادي والاجتماعي بين دولها · فهناك لجنة اقتصادية لأوربا ، وأخرى لآسيا والشرق الأقصى ، وثالثة لأمريكا اللاتينية ، ورابعة لافريقيا · ويختار أعضاء هذه اللجان من بين الدول الأعضاء بالمنظمة والتي تنتمي الى المناطق المعنية أو يكون لها فيها مصالح خاصة · على أنه يجوز لغير هذه الدول أن تشترك في أعمال تلك اللجان بصفتها أعضاء منتسبين :

٢ ـ **اللجان الموضوعية** : وهي لجـــان فنية يختص كل منها بقطاع من قطاعات نشاط المجلس · ويقوم المجلس باختيار الدول أعضاء هذه اللجان ، وليس ثمة ما يمنع من اختيـــار هؤلاء الأعضاء من بين الدول التي ليست أعضاء بالمنظمة · وللمجلس عدة لجان موضوعية منها : لجنة الاحصاءات ، ولجنة السكان ، ولجنة حقوق الانسان ، ولجنة المرأة · والى جانب هذه اللجان أنشأ المجلس عددا من اللجان الفرعية الأخـــرى مثل اللجنة الاستشارية لتطبيق العلم والتكنولوجيا من أجل التنمية ، ولجنة تخطيط التنمية ·

٣ ـ **لجان الخبرة** : وهي لجان دائمة أكثر تخصصا من اللجان السابقة ، وقد نشأ معظمها قبل نشأة الأمم المتحدة · وهي تقدم للجمعية العامة عن طريق المجلس الاقتصادي والاجتماعي تقارير عن جهودها · ومن هذه اللجان ؛ (١) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية UNCTAD وهو يستهدف الاسراع بالتنمية الاقتصادية على أسس جديدة ، وابرام اتفاقيات تجارية متعددة الأطراف · ويعمل بوجه عام كمركز لتنسيق السياسات والاجراءات الحكومية في مجال التجارة ومشكلات التنمية المرتبطة بها · (٢) صندوق الأمم المتحدة لرقابة الطفولة UNICEF ، ومهمته معاونة الدول النامية

على النهوض بأحـــول الأطفال والشباب فيها ٠ (٣) برنامج الأمم المتحدة للتنمية UNDP ، ويختص هذا البرنامج بتقديم المساعدات الفنية اللازمة للاستثمارات من الدول المختلفة ٠ (٤) مكتب مندوب الأمم المتحدة السامى للاجئين ، ومهمته العمل فى سبيل توفير الحماية القانونية للاجئين وايجاد حلول دائمة لمشكلاتهم الاجتماعية والانسانية ٠ (٥) اللجنة المركزية الدائمة لمكافحة المخدرات ، وهى تقوم بدور الخبير بما تقدمه للمجلس من مشورة فى موضوعات مكافحة الاتجار الدولى بالمخدرات ٠

اختصاصات المجلس

يختص المجلس الاقتصـــادى والاجتماعى بالعمل على تحقيق مقاصـــد الأمم المتحدة وأهدافها فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية كما وردت فى المادة ٥٥ من الميثاق وهى :

● تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسباب العمل المتواصل لكل فرد ، والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادى والاجتماعى ٠

● تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها ، وتعزيز التعاون الدولى فى شئون الثقافة والتعليم ٠

● أن يشيع فى العالم احترام حقووق الانسان والحـــريات الأساسية للجميع ، بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ، ولا تفرقه بين الرجال والنساء ، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا ٠

وقد اقتضى القاء تبعة تحقيق تلك المقاصد والأهداف على عاتـق المجلس ـ فى ظل سلطان الجمعية العامة ـ أن يعهد اليه بمجموعة من الاختصاصات يستطيع من خـلالها أن يؤدى رسالته ٠ فهـو يتولى تنسيق جهـود الأجهـزة والمنظمات الدولية المختلفة التى تعمل فى مجال اختصاصه سواء ماكان منها تابعا للأمم المتحدة أو ماكان خارجا عن نطاقها ٠ وهو مسئول عن تنميـــة التعاون الاقتصادى والاجتماعى بين الدول وعن حماية هذا التعاون ٠ ويباشر المجلس هذه المهام على الوجه الآتى :

● مناقشة موضوعات التعاون الدولى ومشكلاته فى المجالات الاقتصـــادية والاجتماعية والصحية والثقافية والتعليمية ، وفيما يتعلق باحترام حقـوق الانسان والحريات الأساسية ٠

● اعداد دراسات وتقارير فى المجالات المذكورة يتولاها المجلس بنفسه أو يعهد بها الى لجانه والأقسام المختصة فى الأمانة العامة أو الى خبـراء من غير العاملين فى الأمم المتحدة ٠

● اعداد مشروعات اتفاقيات فى المجالات المشار اليها تعـرض على الجمعيـة العامة التى تدعو الدول الى توقيعها فى حالة اقرارها لها ٠

- عقد مؤتمرات دولية لدراسة المسائل التى تدخل فى دائرة اختصاص المجلس .
- تقديم توصيات فى هذه المسائل الى الجمعية العامة مباشرة أو الى الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة أو الى الوكالات المتخصصة ذات الشأن .
- القيام ، بعد موافقة الجمعية العامة ، بالخدمات الفنية اللازمة لأعضاء الأمم المتحدة أو الوكالات المتخصصة متى طلب اليه ذلك . ومن ثم لايستطيع المجلس أن يقدم المساعدة الفنية من تلقاء نفسه .

ويعد المجلس الاقتصادى والاجتماعى بمقتضى المادة ٦٦ من الميثاق مجلسا تنفيذيا للجمعية العامة فى مجالات التعاون الدولى الاقتصادى والاجتماعى . كما أنه يعد مركز معلومات لمجلس الأمن بمقتضى المادة ٦٥ التى توجب عليه أيضا أن يعاون مجلس الأمن متى طلب اليه ذلك كما يقوم بهذه المهمة حيال مجلس الوصاية . ومن أهم الصور العملية فى هذا الشأن استشارته من قبل مجلس الأمن فى حالة اعتزامه توقيع جزاءات اقتصادية . وتقتصر وظيفة المجلس الاقتصادى والاجتماعى على هذه المعاونة ، فليس له أن يقدم توصياته الى مجلس الأمن ، كما لا يستطيع ذلك بالنسبة لمجلس الوصاية .

وليس للمجلس الاقتصادى الاجتماعى حق التدخل فى المنازعات الدولية ولو كانت متعلقة بجوانب اقتصادية أو اجتماعية . وليس له الحق أيضا فى الأمر باتخاذ « عمل ما » بشأن المسائل التى تدخل فى اختصاصه ، اذ الأمر فى ذلك مرجعه الى الفروع الاخرى ذات الاختصاص فى النظر فى تسوية المنازعات الدولية ، وهى الجمعية العامة ومجلس الأمن ، فى حدود الوظائف التى رسمها لهما الميثاق (٦) .

والى جانب اختصاصات المجلس وسلطاته كفرع رئيسى مهمته مباشرة انشطة الأمم المتحدة فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية وما يتعلق بحقوق الانسان ، يختص المجلس بالوصل بين المنظمات الدولية المتخصصة التى تعنى أساسا بموضوعات التعاون الاقتصادى والاجتماعى الدولى وبين الأمم المتحدة ، تحت اشراف وتوجيه الجمعية العامة (٧) . وهو يتولى تنسيق أوجه نشاط هذه الوكالات بطريق التشاور معها وتقديم توصياته اليها والى الجمعية العامة وأعضاء الأمم المتحدة (م ٢/٦٣) . كما يحصل منها على تقارير دورية بشأن

---

(٦) د . حامد سلطان ، المرجع السابق ، ص ١٢٤ ، و د . مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٣٠٩ .

(٧) لا تقع الوكالات المتخصصة تحت سلطان الأمم المتحدة ، بل تقع خارج نطاقها من الناحية القانونية ، على عكس ماكانت تقضى به المادة ٢٤ من عهد عصبة الأمم ، لذلك عهد الميثاق فى المادتين ٥٧ و ٦٣ الى المجلس الاقتصادى =

الخطوات التى اتخذتها لتنفيذ توصياته أو توصيات الجمعية العامة ، ويوافى الجمعية العامة بملاحظاته على هذه التقارير (م ٦٤) .

كما يختص المجلس بتبادل المشورة مع المنظمات الفنية غير الحكومية التى تعنى بالمسائل الداخلة فى اختصاصه مثـــل هيئة الصليب الأحمر الدولى ، والاتحاد الدولى لشركات الطيران ، ولاتحاد البرلمانى الدولى (م ٧١) . وقد أصدر المجلس قرارا فى عام ١٩٤٦ بتقسيم المنظمات الفنية غير الحكومية التى يعترف لها « بالوضع الاستشارى » الى ثلاث فئات : (أ) وتضم المنظمات ذات الصلة الوثيقة بالحياة الاقتصادية والاجتماعية التى تعمل فيها ، ومن هذه الفئة الاتحاد الدولى للغرف التجارية والاتحاد العام للنقابات والاتحاد الدولى للنقابات المصيحية والاتحاد البرلمانى الدولى . (ب) وتضم منظمـــات ذات اختصاص محدود يعنى بمظهر معين من مظاهر أنشطة المجلس . (جـ) وتضم منظمات تعنى بتنمية الرأى العام وبنشر معلومـــات يمكن أن تفيـــد المجلس (٨) .

اجراءات العمـل ونظـام التصويت :

تتضمن لائحة الاجراءات التى وضعها المجلس بنـاء على المـادة ٧٢/١

= والاجتماعى بمهمة الربط بين هذه الوكالات وبين الأمم المتحدة من طريق عقد اتفاقات خاصة مع كل منها تحدد قواعد الوصل بينها وبين المنظمة العالمية ، على أن يعرض المجلس هذه الاتفاقات على الجمعية العامة للموافقة عليهـا . والوكالات المتخصصة التى تم الوصل بينها وبين الأمم المتحـدة من طـريق اتفاقات هى : منظمة العمل الدولية ، منظمة الأمم المتحدة للتغذية والزراعة ، منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية ، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو) ، المنظمة الدولية للطيران المـدنى ، البنـك الدولى للانشاء والتعمير ، البنك الدولى لشئون النقد ، الاتحاد الدولى للبريد ، منظمة الصحة العالمية ، المنظمـة الدولية للاجئـين ، الاتحـاد الدولى للمواصـلات اللاسلكية ، المنظمة الدولية الاستشارية للملاحة ، المنظمة الدولية للتجارة ، المنظمة العالمية للارصاد الجوية . ويراعى المجلس فى اتفاقات الوصول أن يضمنها الأحكام التى تؤدى الى تنسيق سياسات هذه الوكالات وتخوله حق الاشراف عليها .

وللمزيد من التفاصيل فى شأن العلاقة بين المجلس الاقتصادى والاجتماعى وبين الوكالات المتخصصة ، يرجـع الى الدكتـور حامد سـلطان ، المجلس الاقتصادى والاجتماعى للأمم المتحدة ، مجلة القانون والاقتصاد ، ١٩٥٢ ، بالعددين الثانى والثالث .

(٨) د . مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٣١١ ، ٣١٢ .

القواعد التنظيمية التى تحكم مسار العمل به وباللجان التى تتبعه ٠ وبمقتضى هذه اللائحة ، وبناء على المادة ٢/٧٢ يعقد المجلس فى كل عام دورتين عاديتين على الأقل ، ويتم تحديد ميعاد كل دورة فى ختام الدورة السابقة ، على أن تكون احداهما قبل الأسبوع الأول من ابريل والثانية قبل اجتماعات الدورة العادية للجمعية العامة ٠ وتستمر كل دورة حوالى شهر ٠ وينتخب المجلس رئيسه ونائبى الرئيس سنويا ٠

وللمجلس أن يعقد دورة غير عادية اذا ما قرر ذلك ، أو بناء على طلب أغلبية أعضائه ، أو طلب الجمعية العامة ، أو طلب مجلس الامن ٠ وله أيضا أن يعقد دورة غير عادية اذا طلب ذلك مجلس الوصاية ، أو عضو من أعضاء الأمم المتحدة ، أو وكالة من الوكالات المتخصصة ، وذلك بشرط موافقة رئيس المجلس ونائبيه ٠ فاذا لم تتم هذه الموافقة فى الأيام الأربعة التالية لتقديم الطلب ، فعلى الرئيس أن يشاور أعضاء المجلس فى الأمر ، فاذا وافقت أغلبيتهم عليه فى الموعد الذى يحدده دعا الرئيس المجلس الى عقد الدورة غير العادية فى الموعد الذى يحدده بشرط ألا يتجاوز هذا الموعد ثلاثين يوما تحتسب من موعد تقديم الطلب الخاص بعقد الدورة غير العادية ٠ ولرئيس المجلس أن يدعو المجلس بموافقة نائبيه الى الانعقاد فى دورة غير عادية فى الموعد الذى يحدده لذلك ٠

ويجتمع المجلس فى مقر الأمم المتحدة أو فى مكان آخر توافق عليه أغلبية أعضاء المجلس ٠ ويعد الأمين العام جدول الأعمال المؤقت للمجلس ويعرضه عليه لاقراره ٠ وتسرى بالنسبة لنظام المناقشة وادارة الجلسات وعلانيتها ولغات العمل القواعد الاجرائية التى تتبعها الجمعية العامة ٠

ويقوم نظام التصويت فى المجلس على أساس المساواة التامة بين الدول أعضائه ، فلكل دولة فى المجلس صوت واحد ، وتصدر كافة قراراته بالاغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ٠ وتعد قراراته مجرد توصيات ، وهى لا تلزم الدول الأعضاء أو الوكالات المتخصصة أو غير ذلك من المنظمات التى قد تتعاون معه ٠

وتباشر الدول أعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى الدبلوماسية البرلمانية فى المجلس طبقا لهذه الاجراءات التنظيمية ٠ فيقوم ممثلو الدول بمناقشة الموضوعات المعروضة وينتهى الجدل حول الآراء المختلفة الى تقديم مقترحات تعرض للتصويت عليها حيث تصدر توصيات المجلس بالأغلبية المطلقة كما بينا ٠ ولا تثور مناقشات في المجلس فى مثل حدة تلك التى تدور فى الجمعية العامة أو فى مجلس الأمن نظرا الى أن اختصاص المجلس قاصر على المجالات الاقتصادية والاجتماعية والانسانية ، فهو لا يتطرق الى المشكلات السياسية على الرغم من أن الخلافات السياسية تحمل فى أحشائها بذور الخلافات

الاقتصادية • كما أن المجلس غير مخول حق التدخل فى المنازعات الدولية حتى ولو تعلقت بجوانب اقتصادية أو اجتماعية ، ولا يسوغ له أن يأمر باتخاذ عمل ما بشأن المسائل التى تدخل فى اختصاصه ، بل ان مرد الأمر كله للجمعية العامة • وفضلا عن ذلك فان الدول الكبرى لا تتمتع فى مجلس الوصاية بامتيازات دون سائر الدول ، اذ يقوم نظام التصويت فيه – كما سبق البيان – على أساس المساواة التامة بين كافة الدول الأعضاء ، ومن ثم لا تنشأ بالمجلس خلال ممارسة الدول الدبلوماسية البرلمانية فى اطاره ما ينشأ من مشكلات فى مجلس الأمن بسبب استخدام حق الاعتراض •

واذا كان اختلاف الرأى داخل مجلس الامن يتبلور فى الخلاف بين المعسكر الشرقى والمعسكر الغربى ، فان اختلاف الرأى داخل المجلس الاقتصادى والاجتماعى يتركز فى الخلاف بين الدول الفقيرة والدول الغنية أو بين مجموعة السبعة والسبعين وهى مجموعة دول العالم الثالث وبين الدول المتقدمة ذات النهضة الصناعية الكبرى وفى مقدمتها الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا الغربية وفرنسا وبريطانيا واليابان •

ومن الأمثلة العملية فى مجال ممارسة الدبلوماسية البرلمانية فى المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، مادار من مناقشات تنطوى على الخلاف فى وجهة النظر بين الدول الأعضاء بشأن سلطة المجلس فى القيام بالدراسات ووضع التقارير والتوجيه الى مثل هذه الدراسات والى وضع مثل هذه التقارير فى دائرة النشاط التى رسمت له ، اذ يبدو ظاهرا أنه ليس للمجلس أى اختصاص فيما يتعلق بالمنازعات الدولية حتى ماكان منها ذا طابع اقتصادى أو اجتماعى كما سبق البيان • وحدث أن عرض على المجلس فى سبتمبر ١٩٤٦ نزاع نشب بين تشيكوسلوفاكيا ويوغوسلافيا وبين الولايات المتحدة فى شأن مطالبة الدولتين الأوليين الدولة الثانية برد المراكب التابعة لهما التى استولى عليه الجيش الالمانى فى الدانوب والتى أصبحت فى حوزة الولايات المتحدة ، فلم يسع المجلس النظر فى هذا النزاع ، وأصدر توصية بعقد مؤتمر فى فيينا للنظر فى اعادة الملاحة فى الدانوب • وحدث أيضا فى الدورة السادسة التى عقدها المجلس عام ١٩٤٨ أن عرض عليه نزاع شب بين يوغوسلافيا والولايات المتحدة فى شأن مطالبة الأولى برد الذهب الذى أودعته لدى الثانية خلال الحرب العالمية الثانية • فدفعت الولايات المتحدة بعدم اختصاص المجلس بالنظر فى أى نزاع بين دولتين أو أكثر ، اذ هو ليس بمحكمة تحكيم أو محكمة قضائية ولا هو بأداة توفيق • وقد أحال المجلس المسألة على لجنته الاقتصادية ، فقررت عدم اختصاص المجلس بالنظر فى هذه المسألة ، على أساس أنها نزاع بين دولتين ، ولأن المسألة تنطوى على عوامل قانونية • ومن ثم قرر المجلس عدم اختصاصه بالنظر فى النزاع (٩) •

---

(٩) د • حامد سلطان ، المرجع السابق ، ص ١٠٢٣ •

منجزات الدبلوماسية البرلمانية فى المجلس الاقتصادى والاجتماعى :

أحرزت ممارسة الدبلوماسية البرلمانية فى المجلس الاقتصادى والاجتماعى نتائج ايجابية فى مجال الاختصاصات التى يضطلع بها المجلس ، اذ تمكنت من حل طائفة من المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والانسانية • وما يزال المجلس الاقتصادى والاجتماعى يواصل جهوده بالتعاون مع الوكالات المتخصصة فى سبيل مواجهة الصراع الذى نشأ منذ الحرب العالمية الثانية بين التقدم والتخلف • ومما يدل على اتصال هذه الجهود أن المجلس قد ابرم اتفاقات وصل مع أربعة عشر وكالة متخصصة • كما قام المجلس بتنظيم عديد من المؤتمرات الدولية لدراسة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والبحث عن وسائل لحلها (١٠) • وقد كان انشاء المنظمة الدولية للتجارة والمنظمة الدولية الاستشارية للملاحة ومنظمة الصحة العالمية وغيرها نتيجة عقد مؤتمرات دولية لهذا الغرض •

وفى سبيل حماية التعاون الاقتصادى والاجتماعى الدولى يسير المجلس قدما ، فى اطار الدبلوماسية البرلمانية التى تمارسها الدول الأعضاء ، فى طريق وضع القواعد الثابتة والمبادىء العامة التى يستطيع هذا التعاون أن يرتكز عليها ويحتمى فى أصولها من تعسف الدول وتعصبها للسيادة القومية ، كما يحتمى من تضارب السياسات المحلية ومن الارتجال فى التوفيق بينها • وتبدو أهمية الدور الذى يقوم به المجلس فى هذا الصدد اذا لاحظنا أن المبادلات الدولية تخضع للقيود الوطنية المختلفة ، فضلا عن القيود التى ترتبت على ظهور عدد من التكتلات الدولية الاقتصادية التى تمثل قيدا على حرية التجارة الخارجية •

وقد حقق المجلس نتائج ايجابية فى مجال التنمية الاقتصادية التى غدت تمثل مشكلة من أهم المشكلات فى عالم اليوم بما قدمه ، وما يزال يقدمه ، من عون للدول النامية ، وباستجابته لما طالبت به هذه الدول من وضع حلول مناسبة لمشكلات التجارة العالمية عن طريق التعاون الدولى لمصلحة كل

---

(١٠) من المؤتمرات الدولية التى دعا اليها المجلس ، سواء من تلقاء نفسه أو بناء على توجيه من الجمعية العامة ، مؤتمر الصحة العالمية فى نيويورك عام ١٩٤٦ ، والمؤتمر الدولى للاحصاء فى واشنطن عام ١٩٤٦ ، ومؤتمر الأمم المتحدة لشئون الملاحة فى جنيف ١٩٤٨ ، ومؤتمر حرية الانباء فى جنيف ١٩٤٨ ، والمؤتمر الدولى للغذاء فى روما ١٩٧٤ ، وكان آخر هذه المؤتمرات مؤتمر التعاون الاقتصادى الدولى الذى بدأت أعماله فى باريس فى ١٦ ديسمبر ١٩٧٥ ، وقد ضم ٢٧ دولة تمثل الدول المتقدمة صناعيا والدول النامية ، وشمل جدول أعماله دراسة : الطاقة ، والمواد الأولية ، والمشاكل المتعلقة بالتنمية فى العالم الثالث ، والمشكلات المالية •

للتنمية ، ضمانا لاستخدام الموارد البشرية والطبيعية والمالية المتاحة لها على أكمل وجه . كما يواصل المجلس جهوده فى سبيل معاونة البلاد المتخلفة للحصول على ما تحتاجه من أموال للانفاق على برامج التنمية ، بالاضافة الى انشاء الأمم المتحدة جهازا جديدا يختص بشئون التجارة من حيث علاقتها بالتنمية وهو « برنامج الأمم المتحدة للتنمية » الذى نوهنا عنه آنفا كفرع من فروع المجلس الاقتصادى والاجتماعى فى صورة لجنة من لجان الخبرة .

وفى مجال التنمية الاقتصادية يسهم المجلس بجهوده مع منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية ومع « مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية » ، وهو وكالة شبه مستقلة تعنى بتنمية التبادل التجارى وزيادته بين دول العالم ، والمساهمة فى التنمية الاقتصادية فى البلاد المتخلفة . وقد قام المجلس بدور فعال فى وضع وتنفيذ مشروع « عقد التنمية » حيث خصصت الجمعية العامة للأمم المتحدة فى سنة ١٩٦١ مدة عشر سنوات ، أى حتى عام ١٩٧٠ ، لتنفيذ برنامج تنمية تلتزم بمقتضاه الدول الأعضاء بمساعدة الدول النامية على زيادة دخولها بحيث تصل نسبة الزيادة الى ٥٪ سنويا . وثمة برامج تنمية أخرى لمساعدة الحكومات على استخدام الموارد الطبيعية ومواد الطاقة الى أقصى درجة ممكنة (١١) .

ومن الحق أن الفجوة بين الدول الفقيرة والدول الغنية مازالت قائمة ، بل انها فى تزايد ، كما تشير الى ذلك احصاءات الدخل القومى لدول العالم التى أجراها البنك الدولى ، لا بسبب تأثر المجموعة الأولى بارتفاع سعر البترول منذ نشبت حرب ٦ أكتوبر ١٩٧٣ ، وانما بسبب ارتفاع أسعار الغذاء والسلع الأخرى . بيد أن هذا لا يجحد أهمية الجهود التى يبذلها المجلس الاقتصادى والاجتماعى للقضاء على هذه الظاهرة التى تمثل عقبة

---

(١١)د . مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٣٦٣ ، ٣٦٤ . ولمزيد من التفاصيل يرجع الى تقرير أوثانت الأمين العام للأمم المتحدة المعنون :
The UN Development Decade : Proposals for action, 1962.

وقد نشرت أهم أجزائه فى كتاب « البحث عن السلام » لمؤلفه بويت ، ص ١٥٦ - ١٥٩ . وكذا تقرير Dr. Prebisch السكرتير العام لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية المعنون « نحو استراتيجية عالمية للتنمية » عام ١٩٦٨ . وأيضا التقرير الخاص بالدورة الثامنة للمؤتمر المذكور فى نيو دلهى ١٩٦٨ ، وقد نشرت أهم فقرات هذين التقريرين أيضا فى المرجع ذاته ، ص ١٦٠ - ١٦٩ .

كئودا فى سبيل اضطلاع الأمم المتحدة بأهدافها سواء فى مجال التعـــاون الدولى أو فى ميدان السلام والأمن فى العالم ٠

وفى مجال التعاون الاجتماعى ، قدم المجلس الاقتصادى والاجتماعى العون الى البلاد المتخلفة لتنميتها اجتماعيا عن طريق ترقية وسـائل المعيشة فى المناطق الريفية والحضرية ، واصلاح الأراضى ٠ ونظم المجلس عديدا من المؤتمرات الدولية لدراسة مشكلات اجتماعية ، مثل مؤتمر الأمم المتحـدة الرابع لمنع الجريمة ومعاملة المذنبين الذى عقد فى اليابان سنة ١٩٧٠ ، والمؤتمر الثالث الخاص بسكان العالم الذى عقد سنة ١٩٧٤ ٠ كما أصدر المجلس بروتوكولات خاصة لمكافحة المخدرات ٠

أما فى مجال حقوق الانسان ، فان أبرز مثال لجهود المجلس اصـــدار الاعلان العالمى لحقوق الانسان الذى أقرته الأمم المتحـدة فى ١٠ ديسمبر ١٩٤٨ بوصفه « مستوى مشتركا ينبغى تحقيقه لجميع الشعوب ولجميـــع الأمم » ، وأهابت بجميع الدول الأعضاء والشعوب كافة أن تكفل الاعتراف بالحقوق والحريات الواردة فى الاعلان ، وأن تضعها موضع التنفيذ ٠ كما أعد المجلس مشروعى الاتفاقية الخاصين بالحقوق المنصوص عليها فى الاعلان ، الأولى حول الحقوق المدنية والسياسية ، والثانية حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، وقد وافقت عليها الجمعية العامة فى سنة ١٩٦٦ ٠ كما أعد المجلس مشروع الميثاق الدولى الخاص بالقضاء على كافة أشـــكال التفرقة العنصرية ، وهو يدعو الى انهاء التمييز العنصرى بكل صوره ، ويشكل « لجنة التمييز العنصرى » للاشراف على تحقيق أهدافه ٠ وقد أقرت الجمعية العامة هذا المشروع فى عام ١٩٦٥ ، وأصبح الميثاق نافذا اعتبارا من ٤ يناير ١ ٦٩ ٠ ومن جهود المجلس الاقتصادى والاجتماعى ما أنجزه فى مجال تعزيز مركـز المرأة وحقـــوق الأطفـال وحرية الاعلام ٠ هذا الى جهوده فى الميادين الأخرى المتعددة المتعلقة بالقانون الدولى من حيث تدوينه وتطويره ، والسياحة، واستخدام الفضاء والاشعاعات الذرية فى المجالات السلمية (١٢) ٠

المبحث الخامس

مجلس الوصـــاية

يختص مجلس الوصاية بالاشراف على تطبيق نظام الوصاية الدولى الذى أنشأه ميثاق الأمم المتحدة ليحل محل نظام الانتداب الذى كان مرتبطا بوجود

---

(١٢) د ٠ مفيد شهاب ، ص ٣٦٥ ٠ وكذلك بحث :
The United Nations and Economic and Social Change, Leon Gordenker: The United Nations in International Politics, edited by Leon Gordenker, p.p. 151 — 183.

عصبة الأمم ذاتها ، ويسرى نظام الوصاية على أنواع معينة من الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى والتى وضعت تحت اشراف الأمم المتحدة • والهدف الرئيسى له هو العمل على توطيد السلم والأمن الدولى ، وذلك عن طريق تأهيل شعوب هذه الأقاليم للتمتع بالحكم الذاتى أو الاستقلال ، ورعـاية مصالحهم ، وتنميتهم فى شئون السياسة والاجتماع والاقتصاد والتعليم • وتوضـــع تلك الأقاليم تحت وصاية دول معينة بمقتضى اتفاقات دولية تعقد بين الدول التى تتولى الادارة وبين الأمم المتحدة •

ويطبق نظام الوصاية على الأقاليـــم التى كانت موضـوعة تحت انتداب عصبة الأمم ، والاقاليم التى اقتطعت من الدول الأعداء نتيجة للحرب العالمية الثانية (ايطاليا واليابان) ، والاقاليم التى تضعها تحت الوصاية – بمحض اختيارها – الدول المسئولة عن ادارتها •

ويتألف مجلس الوصاية من ثلاثة أنواع من الدول هى :

١ – الدول التى تتولىادارة أقاليم مشمولة بالوصاية بغضالنظر عما اذاكانت الدولة التى تتولى الادارة عضوا بالامم المتحدة أم لم تكن كذلك • وكان عدد هذه الدول سبعا (الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وفرنسا وأستراليا ونيوزيلندة وبلجيكا وايطاليا) •

٢ – الدول الكبرى التى لا تتولى ادارة أقاليم مشمولة بالوصاية (الاتحاد السوفييتى والصين) •

٣ – عدد من الدول الاخرى يكفل أن يكون جملة أعضاء مجلس الوصاية قسمين متعادلين : أحدهما الدول التى تتولى الادارة والآخر الدول التى خلت من تلك الادارة • وتنتخب الجمعية العامة هـذه الدول لمـدة ثلاث سنوات •

ونظرا لاستقلال غالبية الاقاليم التى كانت تحت الوصاية ، فقد خرجت كل من ايطاليا وبلجيكا من مجلس الوصاية ، وأصبحت فرنسا غير معدودة من الدول التى تمارس وصاية • ومن ثم أصبح تشكيل المجلس منذ ديسمبر سنة ١٩٦٢ على النحو الآتى :

١ – الدول التى تمارس وصاية : استراليا ونيوزيلندا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة •

٢ – الدول ذات المراكز الدائمة فى مجلس الأمن ولا تمارس وصاية : الصين والاتحاد السوفييتى وفرنسا •

٣ – دول منتخبة : دولة واحدة يتم انتخابها ليصبح عدد الأعضـــاء الذين يباشرون وصاية مساويا لعدد الاعضاء الذى لا يباشرونها •

ومجلس الوصاية شأنه فى ذلك كشأن المجلس الاقتصادى والاجتماعى لا يباشر سلطاته منفردا ، بل يباشرها بالاشتراك مع الجمعية العامة · وهو يخضع لاشراف الجمعية العامة بالنسبة للأقاليم غير الاستراتيجية ، ولاشراف مجلس الأمن بالنسبة للأقاليم الاستراتيجية · وله أن يستعين بالمجلس الاقتصادى والاجتماعى وبالوكالات المتخصصة ·

ويختص مجلس الوصاية بالاشراف على تطبيق نظام الوصاية ، ومحاسبة الدول التى تتولى الوصاية للتأكد من وفائها بالتزاماتها ، وذلك على النحو الآتى :

١ ـ النظر فى التقارير التى ترفعها السلطة القائمة بالادارة عن الأحوال السياسية والاقتصادية والتعليمية فى الاقليم المشمول بالوصاية ، ومناقشة هذه التقاير وابداء توصياته فى هذا الشأن ، واحالتها الى الجمعية العامة أو مجلس الأمن ·

٢ ـ قبول العرائض التى تتقدم بها الشعوب الأقاليم المشمولة بالوصاية أو جماعات أو أفراد منها ، وفحص هذه العرائض بالتشاور مع السلطة القائمة بالادارة ·

٣ ـ تنظيم الزيارات الدورية للأقاليم المشمولة بالوصاية فى أوقات يتفق عليها مع السلطة القائمة بالادارة · وتتم هذه الزيارات عن طريق لجان يوفدها المجلس للتحقق من حسن نهوض السلطة المشار اليها بمسئولياتها ·

وقد أنشأ مجلس الوصاية عددا من اللجان لمعاونته فى أداء وظائفه ، وأهمها لجنة العرائض · كما أنشأ كثيرا من اللجان المؤقتة ·

ويجتمع المجلس دورتين عاديتين فى كل سنة ، ويجوز دعوته الى دورة غير عادية بموافقة أغلبية أعضائه · ولكل عضو صوت واحد ، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ·

وقد اضطلع مجلس الوصاية بأعبائه على خير وجه على الرغم من الصعوبات التى اعترضت سبيله · والدليل على نجاحه انهاء الجمعية العامة الوصاية على الكثرة الغالبة من الأقاليم التى كان هذا النظام مطبقا عليها ، وقبولها أعضاء فى الأمم المتحدة بعد أن ثبت تقدمها فى مختلف الميادين · ومن ثم أحقيتها فى بلوغ مرتبة الاستقلال · ولم يبق من هذه الأقاليم الا اقليم نارو وجزر المحيط الهادى التى تعد منطقة استراتيجية ·

ويرى الدكتور حامد سلطان (١) أن هذه النتائج تختلف اختلافا كليا عن النتائج التى أسفر عنها نظام الانتداب ، ومرد ذلك الى عدم صلاحية ذلك

---

(١) المرجع السابق ، ص ١٠٥٣ ، ١٠٥٤ ·

... كانت أهدافه فى حقيقتها لا تقصد الوصول بشعوب الأقاليم التى يشملها الى مرتبة الاستقلال أو الحكم الذاتى ، بل كانت على العموم أهدافا ترمى الى السيطرة على هذه الشعوب ، والاحتفاظ بها فى تبعيتها ، والتحكم فى ادارتها وفى اقتصادياتها بعلة أو بأخرى . كما أن الدول التى أنشأت نظام الانتداب أرادت به أن يكون ستارا يخفى فى حقيقه نواياهـا الاستعمارية وأغراضها الاستغلالية . ولعل خير دليل على ذلك ان هذا النظام أنشىء فعلا بعد اتفاق الدول العظمى على توزيع الأقاليم الخاضعة لها على بعضها البعض فى معاهدات عقدت قبل انتهاء الحرب العالمية الأولى ، وقبل انشاء نظام عصبة الامم ذاته ، وأنه فى خلال قيامه مدة عشرين سنة كاملة لم يصل أى اقليم موضوع تحت الانتداب مهما يكن نوع هذا الانتداب الى مرتبة الاستقلال ، وذلك باستثناء العراق .

ويرى الدكتور محمد حافظ غانم (٢) أن مايؤخذ على مجلس الوصاية هو أنه لا يشرف على كل الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، بل يقصر اشرافه على جانب ضئيل من هذه الأقاليم . وهذا عيب خطير فقد كان من ألزم الأمور القضاء نهائيا على النظام الاستعمارى واحلال نظام الوصاية محله مؤقتـا ريثما تحصل كافة المستعمرات على استقلالها .

ويضيف الدكتور بطرس بطرس غـالى (٣) الى ذلك أن نظـام الوصاية يمكن أن يطبق على أى اقليم غير متمتع بالحكم الذاتى ، وأن الأقاليم التى وضعت فعلا بحكم المادة ٧٧ من الميثاق تحت الوصاية انما كان تعيينها بسبب صلاحيتها وقت قيام الأمم المتحدة لهذا النظام . ولم يحدث منذ قيام الأمم المتحدة أن دولة ذات مستعمرات طالبت وضع أى اقليم تشرف عليـه تحت الوصاية ، ولكن ذلك لايمنع أن الظروف الدولية قد تدعوها الى هذا مستقبلا ، وبذلك يتمكن المجلس من الاستمرار فى أداء رسالته وهى اخراج الاستعمار من كونه علاقة ثنائية غير متكافئة الى التدويل ثم الى تصفيته نهائيا .

المبحث السادس

الأمـانة العـامة

جعل الميثاق من الأمانة العامة أحد الفروع الرئيسية للأمم المتحدة مساويا فى ذلك بينها وبين سائر هذه الفروع ، ايماء الى أهمية الدور الذى تؤديه فى نطاق المنظمة الدولية . ولا يقلل من هذه الأهمية ان الأمانة العامة تعـد أداة تابعة للفروع الاخرى حيث تختص باعداد الأعمـال التى تؤديهـا هذه

---

(٢) المرجع السابق ، ص ٢٥٦ .

(٣) المرجع السابق ، ص ٥٠١ .

جهودها • ذلك أن تلك التبعية لا تجرد الأمانة العامة من كل سلطة خاصة بها • فالى جانب انها مظهر لاستمرار أعمال الأمم المتحدة ، وأنها الأداة الفنية الوحيدة فى المنظمة ، وأنها الأداة الأوثق صلة بالدول الاعضاء وبالفروع الرئيسية الاخرى – الى جانب هذا ، تتمتع الأمانة العامة بنفوذ واسع وسلطة هامة تتمثل فى شخصية الأمين العام ، فهى شخصية دولية لها مكانتها وأثرها الكبير فى المجتمع الدولى ، فضلا عما له من اختصاصات سياسية تزايدت فى الأعوام الأخيرة •

وعلى حين تتكون الفروع الأخرى من ممثلى حكومات فيما عدا محكمة العدل الدولية ، تتألف الأمانة العامة من موظفين دوليين لا يمثلون أى حكومة من حكومات الدول الأعضاء ، بل يشترط فيهم توافر الحيدة السياسية التامة ، والولاء للأمم المتحدة وحدها • كما تلتزم الدول الأعضاء باحترام صفتهم الدولية وحيدتهم هاتين ، فلا تسعى الى التأثير فيهم اثناء قيامهم بعملهم •

والأمين العام هو الموظف الادارى الاكبر فى الهيئة كما ينص الميثاق • ونظرا لأهمية منصبه ، فان تعيينه بقرار من الجمعية العامة يتم بناء على توصية من مجلس الأمن • وتعد هذه التوصية مسألة غير اجرائية مما يتطلب توافر تسعة أصوات من بينها أصوات الدائمين ، ومن ثم فان لأى من الدول الخمس الكبرى الاعتراض على قرار مجلس الأمن الذى يتضمن التوصية بتعيين شخص معين لهذا المنصب • أما قرار الجمعية العامة بتعيين الأمين العام بناء على توصية مجلس الأمن فهو يصدر بالاغلبية العادية لانه لا يعد من القرارات الهامة التى اشترطت المادة ١٨ من الميثاق صدورها بأغلبية ثلثى الأصوات (٢) • وتحدد الجمعية العامة فى قرارها المدة التى يبقى الأمين العام خلالها فى منصبه •

وقد شغل هذا المنصب منذ انشاء الامم المتحدة حتى الآن أربع من الشخصيات الدولية ، كان أولهم المستر تريجفى لى النرويجى الجنسية وقد رشحه مجلس الأمن فى جلسة سرية فى ٢٩ يناير سنة ١٩٤٦ ووافقت الجمعية العامة على هذا الترشيح فى أول فبراير سنة ١٩٤٦ ، وكان تعيينه لمدة خمس سنوات ، وفى أول نوفمبر سنة ١٩٥٠ صدر قرار من الجمعية العامة باستمرار مدة خدمته ثلاث سنوات أخرى اعتبارا من أول فبراير سنة

---

(١) يستثنى من هذه الفروع محكمة العدل الدولية ، فان لها أمانة خاصة بها تتمثل فى الموثق ومعاونيه • بيد أن النظام الأساسى لتلك المحكمة منح الأمين العام بعض الاختصاصات الادارية بالنسبة لنشاط المحكمة ، وجعل منه حلقة اتصال بينها وبين الأمم المتحدة •

(٢) د • محمد حافظ غانم ، ص ٢٦٣ •

١٩٥١ بعد أن عجز مجلس الأمن عن اختيار أمين عام جديد او اقرار تجديد مدة الأمين العام القائم بسبب الخلاف الذى قام بين الاتحاد السوفييتى والولايات المتحدة فى هذا الشأن ٠ وفى ١٠ نوفمبر سنة ١٩٥٢ وجه المستر تريجفى لى خطابا الى رئيس الجمعية العامة أعرب فيه عن اعتزامه الاستقالة من منصبه ، وانه سيرجىء ذلك ريثما تتفق الدول الخمس الكبرى على تعيين خلف له وكان الباعث على استقالته ما اعلنه الاتحاد السوفييتى من أنه لن يعترف به كأمين عام ٠ وقد وافق مجلس الأمن فى ٣١ مارس سنة ١٩٥٣ على ترشيح المستر داج همرشولد السويدى الجنسية لمدة خمس سنوات ، ووافقت الجمعية العامة على تلك التوصية فى ٧ أبريل سنة ١٩٥٣ ، وتسلم الأمين العام الجديد عمله ابتداء من ١٠ أبريل سنة ١٩٥٣ ٠ وفى ٢٥ سبتمبر سنة ١٩٥٧ صدر قرار بمد خدمته خمس سنوات أخرى تبدأ فى ١٠ ابريل سنة ١٩٥٨ ٠

وقد ظل منصب الأمين العام شاغرا بعد مصرع همرشولد فى حادث طائرة أثناء عمله فى خدمة الأمم المتحدة بالكونغو فى ١٧ سبتمبر سنة ١٩٦١ الى أن عين المستر أوثانت ـ وهو من أبناء بورما ـ أمينا عاما بصفة مؤقتة فى الفترة الباقية من مدة خدمة همرشولد التى كانت ستنتهى فى ١٠ أبريل سنة ١٩٦٢ ٠ وفى ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٦١ وافقت الجمعية العامة بناء على توصية مجلس الأمن على تعيين أوثانت أمينا عاما على أن يزاول عمله حتى ١٠ ابريل سنة ١٩٦٣ (٣) ٠ وفى ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٦٣ صدر قرار بتعيينه أمينا عاما لمدة خمس سنوات تبدأ بأثر رجعى من تاريخ تعيينه أمينا عاما مؤقتا ، وبذلك تنتهى مدة خدمته فى ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٦٦ ٠ ثم وافقت الجمعية العامة فى ١٩٦٦ على تجديد مدة خدمته بعد أن كان قد اعتذر عن قبول التجديد بسبب عدم رضائه عن بعض اتجاهات السياسة الدولية ٠ وفى سنة ١٩٧١ كان هنالك اتجاه عام الى تجديد مدة خدمته للمرة الثانية ولكنه لم يقبل ٠ وصدر قرار بتعيين المستر كورت فالدهايم السويدى الجنسية أمينا عاما للأمم المتحدة ومازال يشغل هذا المنصب حتى الآن ٠

وظائف الأمين العام وسلطاته :

يجمع الأمين العام للأمم المتحدة ـ فى ظل الوضع الدولى الراهن ـ بين شخصيتى الرئيس الادارى والرئيس الدبلوماسى ٠ وهو يقوم بدور ذى شأن فى صيانة السلم العالمى وفى تحقيق الأهداف الأخرى التى نص عليها ميثاق الأمم المتحدة ، مما يجعل هناك اختلافا نوعيا ملحوظا بين الأمين العام

---

(٣) يمكن القول ان تعيين أوثانت أمينا عاما للأمم المتحدة قضى على آخر مظهر من مظاهر الطابع الأوربى للمنظمة الدولية وأكد طابعها العالمى ٠

للأمم المتحدة والامين العام لعصبة الأمم • ويختص الأمين العام للأمم المتحدة بأداء وظائف متعددة استنادا الى نصوص الميثاق (المواد ٩٧ ، ٩٨ ، ٩٩) • كما يؤدى الأعمال التى تعهد بها اليه فـروع الأمم المتحـدة بمقتضى قرزات صادرة منها • ويمكن تصنيف هذه الوظائف وفقا لطبيعتها الى مجموعتين : أولاهما ذات صبغة غير سياسية ، والثانية ذات طابع سياسى أو دبلوماسى ، وذلك على النحو التالى :

أولا : الوظائف ذات الطابع غير السياسى :

٢ ـ الوظيفـــة الادارية :

يباشر الأمين العام عدة اختصاصات ادارية • وقد بينت اللوائح الداخليـة لكل من الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية ما يؤديه الأمين العـــام من هذه الاختصاصات بالنسبة لكل منها • فهو يتولى ابلاغ الدول الأعضاء والهيئات الدولية بموعد ومكان افتتاح الدوزات التى تعقدها هذه الفروع واجتماعات اللجان التابعة لها ويتخـذ الاجراءات اللازمة لعقد الجلسات • ويفحص أوراق اعتماد مندبى الدول وممثلى الهيئات الدولية الذين يشتركون فى تلك الاجتماعات • ويقوم باعداد جدول الأعمال المؤقت لفروع الأمم المتحدة وفقا لأحكام لوائحها الداخلية • ويتلقى المقترحات والتعديلات المتعلقة بمحاضر الجلسات •

ويتولى الأمين العام ترجمة القرارات الصادرة وطبعها وابلاغها الى الدول الأعضاء ومتابعة تصرفات الدول ازاءها للوقوف على مدى اســـتجابتها لهـا وما اتخـذت من خطـوات لتنفيذها • كمـا يتـولى تسجيل ونشر المعاهـدات والاتفاقات الدولية التى تكون الدول الأعضـاء أطرافا فيهـا ، ومعاهـدات المنظمات الدولية فيما بينها أو مع أعضاء الأمم المتحدة • ومن حقه قبـــول ايداع وثائق تصديق الدول على المعاهدات الجماعية اذا اختارت هذه الدول الأمانة العامة مكانا للايداع • وعليه حينئذ أن يضـــع بروتوكولا خاصـــا بالايداع ، وأن يبلغ صورة منه للدول الأطراف فى المعاهدة ، وعليه كذلك ابلاغها تاريخ نفاذ المعاهدة • ويتلقى الأمين العام طلبات العضوية فى الأمم المتحدة ويحيلها على مجلس الأمن كى يصدر توصية بشأنها للجمعية العامة •

٢ ـ الوظيفـــة الفنيـــة :

يختص الأمين العام باعداد تقرير سنوى عن أعمال المنظمة الدولية وتقديمه الى الجمعية العامة (المادة ٩٨) • ويتناول هذا التقرير نشاط الأمم المتحدة فى جميع المجالات وما حققته من انجازات أو اعترض سبيلها من عقبات • وقد يتضمن مقترحات الأمين العام فى هذا الشأن • ومن ثم يتضمن هـدا

التقرير – الى جانب عرض الأعمال الادارية والمالية – بيانا عن التطورات السياسية وخاصة ما يتعلق منها بحفظ السلم والامن الدولى والتطورات الاقتصادية ولا سيما ما يتصل منها بالتعاون الفنى والبرامج المختلفة التى تقوم بها الوكالات المختصة والتطورات الاجتماعية وخاصة ما يتعلق منها بحقوق الانسان ·

كما يتضمن التقرير السنوى بيانا عن أحوال الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى والأقاليم الموضوعة تحت الوصاية فى ضوء مبادىء الأمم المتحدة وأهدافها والقرارات التى صدرت فى هذا الشأن ، ولا سيما مايتعلق منها بتصفية الاستعمار وتأهيل شعوب هذه الأقاليم للتمتع بالحرية والاستقلال والمضى فى طريق التقدم · ويستعين الأمين العام فى اعداد هذا البيان والتعقيب عليه بما يعن له من ملاحظات عما يتلقاه من الدول الاعضاء التى تقوم بادارة الاقاليم المشار اليها من البيانات والمعلومات والاحصاءات المتعلقة بالشئون الاقتصادية والاجتماعية والتعليمية فى هذه الأقاليم · ويشمل التقرير أيضا عرضا وتحليلا للمسائل القانونية المطروحة على المنظمة ·

ويقوم الأمين العام باعداد البحوث والدراسات والتقارير الفنية التى تطلبهامنه فروع الأمم المتحدة · ويقوم المشورة والمعونة الفنية الى الدول الأعضاء التى تطلبها من طريق الخبراء من موظفى المنظمة وذلك لمعاونة هذه الدول فى علاج مايعترضها من مشاكل ادارية أو اقتصادية أو اجتماعية · كما يتولى تنسيق أعمال الأمم المتحدة مع أعمال الوكالات المتخصصة والهيئات الدولية غير الحكومية ·

٣ – الوظيفة المالية :

يضع الأمين العام مشروع ميزانية الأمم المتحدة ، ويتخذ الاجراءات المالية التى يتطلبها تنفيذ القرارات الصادرة من الجمعية العامة وغيرها من فروع الأمم المتحدة · كما أن عليه مراعاة توصيات اللجنة الاستشارية لشئون الميزانية والادارة التابعة للجمعية العامة ، واعداد مشروع بمضمونها يتولى عرضه على الجمعية العامة للبت فيه · وهو يجمع اشتراكات الدول الأعضاء ، ويتولى فتح اعتمادات استثنائية للظروف الطارئة ·

٤ – الوظيفة التمثيلية :

يقوم الأمين العام بتمثيل الأمم المتحدة أمام محاكم الدول المختلفة فى كافة الدعاوى التى تقام من المنظمة أو عليها ، ويمثلها أيضا أمام محكمة العدل الدولية ، والمحكمة الادارية التابعة للأمم المتحدة ، وهيئات التحكيم التى تؤلف لفض المنازعات المتعلقة بالاتفاقات الدولية التى تكون الأمم المتحدة

طرفا فيها . وله أن يمثل الأمم المتحدة فى اجتماعات المنظمات الدولية الفنية أو الاقليمية كلما رأت الأمم المتحدة ضرورة لاشتراكها فى هذه الاجتماعات .

ويمثل الأمين العام الأمم المتحدة فى المفاوضات التى يقوم باجرائها مع الدول والمنظمات الدولية فى حدود الاختصاصات والسلطات المخولة له . ويبرم الاتفاقات والعقود باسم الأمم المتحدة . ويجوز له أن يحضر بوصفه ممثلا للمنظمة العالمية اجتماعات المؤتمرات ذات الأهمية بالنسبة لنشاط الأمم المتحدة .

ثانيا : الوظائف السياسية والدبلوماسية :

أناط الميثاق بالأمين العام القيام بعدة وظائف سياسية وخوله سلطات خاصة بوصفه رئيسا للأمانة العامة وهى احدى فروع الأمم المتحدة المسئولة عن تحقيق مبادئها وأهدافها فى شتى المجالات . وفيما يلى مجمل لهذه الوظائف :

١ – تنص المادة ٩٩ من الميثاق على أن « للأمين العام أن ينبه مجلس الأمن الى أية مسألة يرى أنها قد تهدد حفظ السلم والأمن الدولى » . وبمقتضى هذا النص لم تعد مسئولية الأمين العام مقصورة على الناحية الادارية البحتة وانما تجاوزتها الى الناحية السياسية . فله أن يتدخل فى المنازعات والمواقف الدولية التى تهدد السلم والأمن الدولى . وله حق القيام بتحريات واسعة النطاق عن مثل هذه المسائل من طريق الاتصال بالأطراف المتنازعة ، وذلك بقصد التحقق مما اذا كان من الضرورى تنبيه مجلس الأمن لنظر مسألة من هذا النوع .

وقداستعمل تريجفى لى الحق المخول للأمين العام بمقتضى المادة ٩٩ فى دعوة مجلس الأمن لبحث مشكلة كوريا على أثر اجتياز قوات كوريا الشمالية حدود كوريا الجنوبية فى ٢٥ يونيه ١٩٥٠ ، كما استعمل هذا الحق همرشولد فى صدد مشكلة الكونغو سنة ١٩٦٠ .

٢ – يحضر الأمين العام اجتماعات الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية ، وقد يفوض أحد نوابه فى هذا الحضور .

٣ – للأمين العام حق ادراج أى مسألة يراها فى جدول أعمال فروع الأمم المتحدة المختلفة ، وله أن يبدى رأيه شفويا أو كتابة فى المسائل المدرجة بجدول أعمال الجمعية العامة ومجلس الأمن . وله أيضا – بناء على دعوة رئيس المجلس الاقتصادى والاجتماعى أو رئيس مجلس الوصاية – أن يبدى رأيه فى المسائل المدرجة بجدول أعمال هذين الفرعين .

وقد استعمل الأمين العام أو النائبون عنه هذا الحق أمام الجمعية العامة ومجلس الأمن غير مرة · ومن هذا القبيل ما أبداه من آراء قيمة فى مشكلة قبول الأعضاء الجدد ، ومشكلات : تريستا ، وكوريا ، والكونغو ، وقبرص ؛ والأزمة المالية للأمم المتحدة ، وفيتنام ·

٤ ـ يتولى الأمين العام تنفيذ المهام السياسية التى تعهد اليه بها فروع الأمم المتحدة ذات الاختصاص السياسى كمجلس الأمن والجمعية العامة ·

ومن ذلك طلب مجلس الأمن من الأمين العام فى ٤ أبريل ١٩٥٦ العمل من طريق الاتصال بالاطراف المعنية لتخفيف التوتر القائم على خطوط الهدنة فى فلسطين ، وطلب الجمعية العامة منه فى ٢ نوفمبر ١٩٥٦ أن يتدخل لتنفيذ قرارها بوقف العدوان على مصر وسحب القوات المعتدية من طريق مراقبة الحالة وابلاغ الجمعية العامة مدى الاذعان للقرار ، وطلبها فى ٥ نوفمبر ١٩٥٦ أن يعد الأمين العام الخطط لانشاء قوة طوارىء دولية وتنظيمها حتى يتسنى لها القيام بتنفيذ قرار الجمعية العامة بوقف العدوان ·

كما طلب مجلس الأمن من الأمين العام فى ١١ يونيو سنة ١٩٥٨ اتخاذ الخطوات لارسال جماعة من المراقبين الدوليين الى لبنان للتأكد من عدم وجود تسلل أجنبى · كما فوض مجلس الأمن الأمين العام فى ١٤ يوليو سنة ١٩٦٠ فى اتخاذ الخطوات اللازمة بالاستشارة مع حكومة الكونغو لكى يمدها بالمساعدات العسكرية ومن ذلك أيضا دوره فى أزمة الشرق الأوسط بتكليف من مجلس الأمن والجمعية العامة ·

٥ ـ يقوم الأمين العام بمهام سياسية ودبلوماسية بناء على طلب بعض الدول · ومن هذا القبيل قيامه فى سنة ١٩٥٨ بناء على طلب كمبوديا وتايلاند بالتوسط بينهما لحل نزاع الحدود ، وقيامه فى سنة ١٩٦٢ بناء على طلب أندونيسيا وهولندا بالمساعدة على وقف القتال الدائر بينهما بشأن ايريان الغربية وقد تشاور الأمين العام مع أعضاء مجلس الأمن قبل تدخله فى النزاع بين كمبوديا وتايلاند ، كما قام باحاطة الجمعية العامة علما بمهمته فى ايريان الغربية وحصل على موافقتها (٤) ·

ونظرا لأهمية الاختصاصات السياسية المسندة الى الأمين العام من حيث تأثيرها فى تحقيق أهداف الأمم المتحدة وانعكاسها على العلاقات الدولية ، فقد عد كثير من الباحثين هذه الاختصاصات من أبرز الملامح التى تميز ميثاق الأمم المتحدة عن عهد العصبة · فلقد أناط العهد بالأمين العام القيام بدور محدود جدا فى حفظ السلم الدولى ، وجعله مجرد موظف ادارى كما تدل على ذلك طبيعة الأعمال التى أداها السير اريك دراموند

---

(٤) د · محمد حافظ غانم ، ص ٢٧٠ ، ٢٧١ ·

Eric Drummond ، وهو أول من شغل هذا المنصب (٥) ، وجوزيف أفينول Joseph Avenol الذى خلفـــه ، على حين أن مسئولية الأمين العام – بمقتضى الميثاق – لم تعد مقصورة على الناحية الادارية البحت ، وانمـا تجاوزتها الى الناحية السياسية • فلم يعد مجرد رجل ادارى فحسب ، بل غدا يباشر دورا سياسيا هاما • ويرى أولئك الباحثون أن المركز الدولى الخاص الذى يتمتع به الأمين العام يرجع الى أن نص المادة ٩٩ من الميثاق قد جعل وضع الأمين العام فى مستوى الدولة العضو ، ومن ثم يعد هـذا النص فريدا فى تاريخ التنظيم الدولى • كما يعد هذا النص المعين الأساسى الذى يستمد منه الأمين العام نفوذه وسلطته •

وقد اشار الى هذا المعنى تريجفى لى بقوله : « ان هذه المادة تخلع على الأمين العام للأمم المتحدة مسئوليات سياسية عالمية لم تخول لفرد أو لممثل أية دولة من قبل » • كما عبر المستر شويبل Mr. Schwebel عن نفس المعنى حين قال : « لقد قطعت المادة ٩٩ ما قد يكون هنالك من شك فى حقيقة السلطة السياسية التى يتمتع بها الأمين العام ، اذ انشأت أساسا قانونيا للنشاط السياسى الهام الذى يباشره ••• ولتحقيق المقاصد التى ترمى اليها تلك المادة ، ينبغى أن يكون الأمين العام شخصية سياسية دولية » •

وبفضل التوسع فى استخدام تلك السلطة باسم الأمم المتحدة استطاع الأمين العام أن يلعب دورا فعالا فى مجال تطوير عديد من الوسائل الفنية واستحداث أساليب جديدة فى الدبلوماسية فى سبيل تسوية المنازعات ، كما يدل على ذلك ما أنجزه تريجفى لى وهمرشولد وأوثانت فى أزمات حصار برلين والحرب الكورية ، واطلاق سراح الطيارين الأمريكيين الذين أسرتهم الصين الشعبية ،والشرق الأوسط ،والكونغو ، وايريان الغربية،وكوبا ،قبرص؛ وماليزيا ، والأزمة الهندية الباكستانية ، وفيتنام • ولقد ترك كل من شغل منصب الأمانة العامة طابعه الخاص فى مجال تدعيم الدور السياسى للأمين العام • فابتدع همر شولد فكرة « الدبلوماسية الواقية » التى تتمثل فى « حضور الأمم المتحدة » (٦) ، و « الدبلوماسية الهادئة » أو « دبلوماسية الوفاق » (٧) •

---

(٥) كان السير دراموند متأثرا الى حد بعيد بما يراه الفقه الأنجلـو سكسونى من قصر وظيفة الأمين العام على الاعمال الادارية البحت •

(٦) Rahman, M.M., The Politics of Non-Alignment, 1969, p. 148.

(٧) كان من رأى همر شلد أن وظيفة الأمين العام « وظيفة ديناميكية •• تضع أشكالا من الحركة والتصرفات التنفيذية باسم كل الدول الأعضاء ، بهدف تجنب المنازعات الدوليـة ، أو بهدف حلها عندما تثور ، بوسائل =

وتعـــد هـــذه المبادرات (٨) منجزات ذات شـــأن فى عصر الأمم المتحدة ، وهى حصيلة المزج بين الأساليب الفنية المستخدمة فى الدبلوماسية التقليدية بالأساليب المستخدمة فى الدبلوماسية البرلمانية (٩) ٠

ولئن كان تطور الأمم المتحدة بحكم تصديها للمشكلات الدولية المتزايدة قد زاد من أهمية الاختصـاص السياسى للأمين العام بالنظر الى تكليفه بتنفيذ كثير من القرارات التى أصدرتها الجمعية العامة أو مجلس الأمن فى هذه المشكلات ، فان ممارسة الأمين العام لدوره السياسى والدبلوماسى قد أثارت صعوبات فى بعض الأحوال لا تقل عما حققه من نتائج ايجـابية من حيث أثرها فى العلاقات الدولية   ولقد بدت هذه الظاهرة لأول مرة فى مدة تولى تريجفى لى منصب الأمين العام ، وزادت حدتها فى عهد همرشلد مذ بدأ يمارس نشاطا مستقلا مستندا فى ذلك الى الاعتبارات والدوافع الآتية :

* ان الأمانة العامة فرع رئيسى للأمم المتحدة له دوره السياسى الهام ٠ ومن ثم فان فى قيام الأمين العام بهذا الدور اعمالا لأحكام الميثاق ٠

* ان انقسام الدول الكبرى الى معسكرين متنافرين يتطلب وسـيطا دوليا للتوفيق بينهما والحد بذلك من تأثير العوامل التى تهدد السلم والأمن الدولى ٠

* فى حالة تعذر الحصول على ارشاد أو توجيه بسبب وجود ركود فى أعمال الفرع المختص بالأمم المتحدة ، فان على الأمين العام أن يقوم بمفرده بحل المسائل التى تثير النزاع حلا دوليا فى حدود احترام القانون الدولى والقرارات السابق اتخاذها من الفروع المختلفة (١٠) ٠

= دبلوماسية وسياسية خاصة ٠ وبروح موضوعية ، ووفقا لأهداف ومبادىء وميثاق الأمم المتحدة » ٠

(٨) يمكن أن تعد من قبيل هذه المبادرات أيضا جولات كورت فالدهايم فى بعض دول الشرق الاوسط لاجراء محادثات مع رؤساء هـــذه الدول أو وزراء الخارجية فى شأن أزمة الشرق الاوسط ، على أساس أن هـــذه المحادثات تشكل أحد العناصر الأساسية لاستكمال جوانب الصورة التى يسعى الأمين العام الى استجلاء معالمها بشأن الأزمة والوقوف على الامكانات التى من شأنها أن تتيح للأمم المتحدة القيام بدور ذى فائدة لانهـاء حالة التوتر التى رانت على الموقف فى المنطقة والعمل على اقامة سلام ٠ وكانت أولى جولات استقصاء الحقائق هذه فى أوائل سبتمبر ١٩٧٣ ٠

(٩) Chakravarti, R., International Relations; p. 381, 382.

(١٠) Hammarskjold, Dag; The International Civil Servant in Law and Fact, 1961, p. 23. =

ونظرا لعجز بعض فروع الأمم المتحدة فى بعض الأحوال عن القيام بمسؤولياتها السياسية ، مما يرجع غالبا الى اتساع شقة الخلاف بين الكتلة الغربية والكتلة السوفييتية ، وانطلاقا من فكرة همرشلد المنوه عنها والقائمة على محاولة سد الفراغ الناشىء عن هذا العجز ، منعا من تعطيل أعمال مجلس الأمن أو الأمم المتحدة ، فقد اعتاد همرشلد التدخل فى المنازعات والمواقف الدولية وذلك فى الأحوال التى كان يرى فيها أن تدخله قد يمنع تفاقم النزاع أو الموقف ، أو يؤدى الى ايجاد تسوية مقبولة من أطراف النزاع، أو قد يخدم أهداف الأمم المتحدة فى مجال حفظ السلم والأمن الدولى ٠

بيد أن هذا التدخل أدى فى حينه الى استفحال النزاع بين الكتلتين ، وكان عنصر توتر جديد استغل فى الحرب الباردة فى أوائل الستينات ٠ وقد تفجر الخلاف حول شرعية السلطة السياسية التى يمارسها الأمين العام وحدودها فى الدورة الخامسة عشرة للجمعية العامة سنة ١٩٦٠ ٠ بيد أن تطور الأحداث والعلاقات الدولية قد وضع نهاية لهذا الخلاف ، اذ استقر الأمر على تأكيد سلطة الأمين العام بعد أن منى مشروع الترويكا (الأمانة العامة الثلاثية) الذى تقدم به خروشوف Khrushchev's Troika بالفشل وذلك فى ٢٣ ديسمبر ١٩٦٠ (١١) ، وبعد أن صدر قرار بتاريخ ٣٠ نوفمبر ١٩٦٢ بتجديد مدة خدمة أوثانت خمس سنوات (من ٣ نوفمبر ١٩٦١ الى ٣ نوفمبر ١٩٦٦) ثم أعيد انتخابه بعد انقضاء تلك المدة ٠

= ويرى الدكتور حافظ غانم (المرجع السابق ص ٢٧٣) أنه من الضرورى التحفظ فى هذا الشأن حتى لا يخرج الأمين العام على حدود وظيفته السياسية كما أوضحها الميثاق ، وحتى لا يتخذ مواقف لاتؤيدها الفروع المختصة فى الأمم المتحدة ٠

(١١) كان الدافع الى تقديم هذا المشروع اتهام الاتحاد السوفييتى للأمين العام باساءة استعمال الحقوق والسلطات السياسية المخولة له ، انحيازا منه الى المعسكر الغربى ، وعدم تحرى الدقة فى الالتزام بقرارات فروع الأمم المتحدة ٠ فطالب الاتحاد السوفيتى باحداث تغيير جوهرى فى منصب الأمين العام ٠ واقترح أن تستبدل به هيئة ثلاثية تمثل الاتجاهات السياسية السائدة فى العالم ، فيكون أحد أعضاء الهيئة من الدول الرأسمالية، والعضو الثانى من الدول الشيوعية ، والعضو الثالث من الدول غير المنحازة ٠ وتأليف الأمانة العامة على هذا الأساس يكفل من وجهة النظر السوفييتية درء الشبهات العالقة بجهاز الأمانة العامة وعدم مساسه بمصالح أية مجموعة من الدول ٠

وفى أثناء الأزمة التى واجهت الأمم المتحدة نتيجة للفشل الذى أعقب تدخلها فى الكونغو ثار جدل كبير حول سياسة همرشلد حتى أبدت ارتيابها فى نزاهته قطاعات واسعة من الرأى العام العالمى ٠ وفى ليلة مقتل =

ومن أهم مظاهر تأصل الدور السياسى الذى يقوم به الأمين العام دون أن تثير هذه المظاهر جدالا بين الدول أن التقارير السنوية التى يعـــدها وينشرها الأمين العام اصبحت تميل الى ابراز المشاكل السياسية الحيوية ، والى توضيح جوانبها المختلفة ، والى المطالبة بحلول لها ، وأنه اصـــبح من المألوف أن يعبر الأمين العام عن بعض الآراء السياسية فى أثناء مناقشـات فروع الأمم المتحدة المختلفة ، وبصفة خاصة فيما يتعلق بتفسير الميثاق (١٢) ٠

المبحث الأول

الدبلوماسية البرلمانية : معناها وخصائصها

منشأ اصطلاح الدبلوماسية البرلمانية :

كان الدافع الى انشاء الامم المتحدة الاستجابة الى الرأى العام العالمى فى دعوته الى انشاء بناء تنظيمى يتخذ شكل مؤتمر دائم من ممثلى كافة الدول ، ويختص بالبحث والتشاور والعمل المشترك فى سبيل تجنب أسباب الحرب عن طريق حل المشكلات بالطرق السلمية وايجاد الوسائل المساعدة على تحقيق هذا الغرض ٠ ونظرا للتشابه بين نظام الدولة الحديثة وبين نظام الهيئـة العالمية المزمع اقامته من حيث أن كلا منهما تنظيم سياسى ، فقد رؤى أن تشكل هذه الهيئة على نسق الدولة دون أن يعنى ذلك أنها دولة فوق الدول ، أو أنه يتوافر فيها مقومات الدولة كما حددتها قواعد القانون الدولى العام ٠ أضف الى هذا التشابه أن الهدف الأساسى لكل من الدولة والتنظيم العالمى المنشود هو حفظ السلم وكفالة الأمن لأعضاء الأسرة التى يمثلها حتى يستطيعوا المضى

= لومومبا قامت مظاهرات شعبية فى عدد من دول آسيا وافريقيا وأمريكا اللاتينية تهتف بسقوطه ، وتركزت ضده الحملات الصحفية فى هذه البلدان ولم يتورع البعض من أن يخلع عليه نعت « خادم الاســتعمار » ، فوجـــد الاتحاد السوفيتى أن الفرصة سانحة لتحريك الحملة التى كان قد بدأها فى الدورة الخامسة عشرة والدعوة الى اقصاء همرشلد ٠ ووقفت الكتلة الغربية تساند الأمين العام ، وأعلن هذا أنه رغم تعرضه لهجوم معسكر كبير له وزنه فى العلاقات الدولية ، فانه لن يستقيل أو يتخلى عن منصبه الا بعد أن تنتهى مدته القانونية عام ١٩٦٣ أو اذا رأى أغلب أعضاء الأمم المتحدة ذلك ٠ على أن الاتحاد السوفيتى لم يتمسك بمشروع الترويكا بعد مقتل همرشلد ، وكان فى حسبانه أن هذا المشروع لن يحصل على موافقة أغلبية أعضـاء الجمعية العامة ٠ ومع ذلك ، وعد الأمين العام الجديد أوثانت بالعمل بمعونة عـدد من المساعدين الكبار الذين يمثلون الاتجاهات الدولية المختلفة ٠

(١٢) د ٠ محمد حافظ غانم ، ص ٢٧٢ ٠

على طريق الحرية والاستقلال والتقدم • واذا كان هذا الهدف قد اقتضى تأليف الدولة الحديثة من أجهزة معينة ، وناط بكل من هذه الأجهزة القيام بوظائف محددة وخولها سلطات خاصة ، فقد رؤى أنه يحسن اقامة بنيان المنظمة الدولية على هذا المنوال طالما أن التجربة قد أثبتت أنه محقق للغاية منه وأنه لا بديل له •

على أن اقتباس نظام الدولة ليس وقفا على الأمم المتحدة ، فان « أى تنظيم سياسى لابد أن يستعير من « نموذج » الدولة عدة وظائف أو على الأقل يفترض ثلاثا منها هى : الوظيفة التشريعية ، والوظيفة التنفيذية ، والوظيفة القضائية ، والباحث المدقق يجد نواة لهذه الوظائف فى أجهزة الأمم المتحدة : الجمعية العامة ، ثم مجلس الأمن (والسكرتارية) ، وأخيرا محكمة العدل الدولية » (١) •

ويضيف الدكتور حامد سلطان الى ذلك أنه « الى جانب هذه الهيئات الثلاث ـ التى وجدت منذ وجدت الحضارة ـ أضيفت هيئة جديدة ذات صبغة علمية لمقابلة ما يقضى به تطور الحضارة من ضرورة البحث العلمى والافادة من تجارب الماضى توطئة لحل المسائل الاجتماعية والاقتصادية على أسس سليمة العواقب • ويعنى بهذه الهيئة المجلس الاقتصادى والاجتماعى • ومن ثم نقلت الهيئات الأربع أى الهيئة التنفيذية والقضائية والبرلمانية والمجلس العلمى ، من الميدان الداخلى الى الميدان الدولى (٢) •

---

(١) ميشيل فيرالى ، الأمم المتحدة بين اليوم والغد ، القاهرة ١٩٦٢ ، ص ١٤٤ •

(٢) د • حامد سلطان ، المرجع السابق ، ص ٨٧٩ ، وفى رأيه أن « اقامة هذه الهيئات فى ميدان الحياة الدولية لن يغير من صفاتها أو يقلل من نفوذها حتى لوحد من سلطاتها • فان هذا الحد ـ وهو أمر ضرورى فى تنظيم العلاقات بين الجماعات الدولية ـ لا يعنى أن هذه المؤسسات التى أثبتت صلاحيتها وضرورتها سوف تفقد حيويتها وقدرتها على انتاج الصالح لمجرد التقييد فى سلطتها ، وذلك لأن جوهرها سيظل سليما غير مشوب ومتوائما مع العمل الجديد • فمجلس الأمن مثلا لن يكون الهيئة التنفيذية فى دولة عالمية لأن الرأى العام العالمى يرفض الشرط الضرورى لقيام هذه الدولة وهو التنازل عن السيادة الوطنية • ولذلك سيعتمد المجلس على الدول السيدة الأعضاء فى هيئة الأمم المتحدة عند استعمال سلاحى الاقناع والقوة فى محاولته حفظ السلم والأمن الدولى ، وستكون تبعيته للدول وفقا لمراكز هذه الدول ، بمعنى أنه سوف يستعمل السلطات المخولة له مراعيا حقائق القوى بين دول العالم، ذلك التوزيع الذى يدل عليه نظام العضوية والتصويت فى مجلس الأمن • فالدول الخمس العظمى فى الوقت الحاضر هى التى تستمتع وحدها بالعضوية =

وفى ضوء هذا الاتفاق الفكرى الضمنى بين الساسة الممثلين للشعوب بشأن تشكيل التنظيم الدولى تم وضع القانون الأساسى للأمم المتحدة « الميثاق » ليكون بمثابة دستور لها يتضمن المبادىء والأهداف التى تلتزم بها وينتظم القواعد التى تحدد شكلها وتبين نظام العمل بها ، كما هو الشأن بالنسبة للدول التى تأخذ بنظم الحكم الديمقراطى ، فلكل منها دستورها(٣) ، تستوى فى ذلك الدول الرأسمالية والدول الاشتراكية (٤) • وقضى الميثاق أن يشيد صرح المنظمة العالمية على أسس قريبة من تلك التى يقوم عليها نظام الدولة الديمقراطية • فأنشئت الجمعية العامة لتكون على مثال الهيئة البرلمانية التى تضم ممثلى الشعب ، وتختص بالتعبير عن آرائه ورغباته وتشريع قواعد تكفل العمل بمقتضاها (٥) • وأنشىء مجلس الأمن ليكون بمثابة الهيئة

= الدائمة فى المجلس ، ونظام التصويت فى مجلس الأمن يكفل ألا تستعمل احداها قوتها المادية ونفوذها السياسى الا بالاشتراك مع بعضها اشتراكا قائما على الاجماع لا على التفرق فى الرأى •

وكذلك الأمر فيما يتعلق بالجمعية العامة ، فاختصاصها يقتصر على التداول والنقاش والتوصية ، ولا يمتد الى حق التشريع كى لا يمس استقلال الدول الأعضاء وسيادتها • وليس للمجلس الاقتصادى والاجتماعى الحق أو السلطة فى التدخل فى الشئون التى تعد من صميم الشئون الداخلية لأعضاء الأمم المتحدة • واختصاصات محكمة العدل الدولية محدودة » •

(٣) مثل الميثاق أيضا فى صعوبة تعديله كمثل الدستور فى الدولة • ذلك أن الأول يشترط فى التعديلات التى تدخل عليه أن تصدر بموافقة ثلثى أعضاء الجمعية العامة وتصديق ثلثى أعضاء الأمم المتحدة عليها ومن بينهم جميع أعضاء مجلس الأمن الدائمين ، وفقا للأوضاع الدستورية فى كل دولة (م ١٠٨) • و « الدستور الجامد فى الدولة ـ وأغلب الدساتير المكتوبة جامد ـ يتطلب تعديله اجراءات معقدة ، كاستفتاء الشعب ، أو اجماع مجلس البرلمان ، أو اشترط أغلبية خاصة كأغلبية الثلثين أو الثلاثة أرباع ، (د • محمود خيرى عيسى ، النظم السياسية المقارنة ، ١٩٦٣ ، ص ١١) •

(٤) يطلق على نظم الحكم فى الفريق الأول الديمقراطية التقليدية أو السياسية وهى النظم التى ترتكز على فلسفة الثورة الفرنسية وتسود الدول الغربية ، كما يطلق مصطلح الديمقراطيات الاشتراكية على نظم الحكم التى استلهمت مبادئها من الفلسفة الاشتراكية التى نادى بها كارل ماركس ، وطبقت فى النظام السوفييتى ، ثم انتقلت منه الى الدول الأخرى التى سارت على المنهج ذاته ، وخاصة الدول الاشتراكية الشرقية التى سميت بالديمقراطيات الشعبية (د • ثروت بدوى ، النظم السياسية ، الطبعة الأولى ، ص ٣٠٧) •

(٥) يمكن أن نضيف سمة أخرى الى هذه السمات المشتركة بين الجمعية =

التنفيذية التى تضع القوانين موضع التنفيذ فى الأحوال التى ينص عليها الميثاق • وأنشئت محكمة العدل الدولية لتختص بالقضاء فى المنازعات • كما أنشئ المجلس الاقتصادى والاجتماعى لمعالجة الشئون الاجتماعية والاقتصادية •

وثمة اجتهاد آخر فى مجال البحث عن أوجه الشبه بين تنظيم المجتمع الدولى وبين تنظيم الدولة وتعليل مسايرة الأول للثانى واتخاذه نموذجا له •

= العامة وبين الهيئة البرلمانية فى الدولة • ذلك أن السلطة التنفيذية فى النظام الديمقراطى ملزمة بأن تؤدى وظائفها طبقا للقانون ، لا بصورة تحكمية ، واذا اقتضت سياستها تغيير القانون ، وجب عليها أن تحصل على موافقة السلطة التشريعية ، وبما أن السلطة التشريعية تنتخب بواسطة باسم الشعب ، فهى لا تصبح هيئة لسن القوانين فحسب ، بل لها حق التكلم باسم الشعب ، وانتقاد السلطة التنفيذية ، وهى تفعل ذلك عن طريق الرقابة على فرض الضرائب والاعتمادات اللازمة لكافة الأعمال الحكومية (د • محمود خيرى عيسى ، المرجع السابق ، ص ١٦) • وحق انتقاد السلطة التنفيذية ، وان لم يكن مخولا للجمعية العامة فى مواجهة مجلس الأمن ، الا أنه يتم بصورة أخرى، بحكم الاختلاف بين القواعد الدستورية المنظمة لكل من التنظيم العالمى وتنظيم الدولة الداخلى ، وتتمثل تلك الصورة فى محاولة الجمعية العامة الحلول محل مجلس الأمن فى مباشرة بعض سلطاته اذا عجز عن مباشرتها وقد وضح ذلك فى اصدار الجمعية قرار الاتحاد من أجل السلم • كما تتمثل فى محاولة الدول المتوسطة والصغرى الحد من دكتاتورية الدول الكبرى الدائمة العضوية بالمجلس •

كما يتمثل هذا أيضا فى الوجه المقابل للصورة الأخيرة وهو محاولة الدول الكبرى – سواء داخل مجلس الأمن أو خارجه أو خارج نطاق الجلسات أو خارج اطار الأمم المتحدة – استمالة الجمعية العامة أو الضغط عليها لقبول مقترحات الدول الكبرى والتصويت لصالحها • فهذه الصورة تتم فى النظام البرلمانى ، اذ تعمل السلطة التنفيذية على اقناع السلطة التشريعية اذا ما أرادت الأولى أن تنهج نهجا مخالفا للسياسة العامة المرسومة ، وهو أمر يسير التحقيق اذا كان الوزراء أعضاء كذلك فى الهيئة التشريعية كما هو الحال فى انجلترا • ولا يختلف الأمر بصورة جوهرية فى البلاد التى لايجوز فيها أن يكونوا أعضاء فى البرلمان ، اذ جرى العرف بصفة عامة على امكان حضورهم أمام الهيئة التشريعية بأجمعها أو أمام لجانها لايضاح سياسة الحكومة وللدفاع عنها •

ولما كانت الدول الكبرى ذات العضوية الدائمة فى مجلس الأمن أعضاء فى الجمعية العامة ، فان فى مكنتها أداء هذا الدور ، وذلك اذا اجتمعت على رأى فى مواجهة الدول الصغرى والمتوسطة • أما اذا اختلفت – وذلك على =

ذلك هو القول بأننا نجد الأصول الفكرية لهذا الهيكل التنظيمى للأمم المتحدة ولعصبة الأمم من قبل – من حيث أسس تأليف المنظمة من فرعين رئيسيين – فى نظام المجلسين بالبرلمان الأمريكى ، اذ اقتبس الرئيس ويلسون هـذا النظام ، فى المشروع الذى أعده بشأن عصبة الأمم – كحل وسط لمشكلة الصراع الدائر بين الدول الكبرى التى تعتز بقوتها ، وتريد أن يكون لها فى التنظيم مركز ممتاز ، وبين الدول المتوسطة والصغرى التى تتمسك بمبدأ المساواة القانونية ، وترفض الاعتراف بأى امتياز للدول الكبرى داخل التنظيم ، لأن من شأن ذلك تهديد مبدأ المساواة الذى يجب أن يسود التنظيم الدولى . ذلك أن مجلس الشيوخ تمثل فيه الولايات المتحدة على قدم المساواة بينها . فلكل ولاية منها فى هذا المجلس نائبان مهما يكن الفرق بينها فى المساحة أو عدد السكان . أما مجلس النواب فتمثل فيه الولايات بنسبة عدد سكانها ، بمعنى أنه كلما زاد عدد السكان زاد عدد النواب بنسبة هذه الزيادة . فبينما نرى مجلس الشيوح يمثل مبدأ المساواة اذ بنا نرى مجلس النواب يرضى نزعة من يطلبون عدم المساواة الفعلية بين الولايات (٦) .

وعلى هذا فان عصبة الأمم ، والأمم المتحدة ، والمنظمات الدولية الفنية ، قامت كلها على أساس مجلسين : مجلس ضيق يتكون من الدول العظمى ، ثم من بعض الدول المتوسطة والصغرى التى تنتخب بالتناوب . ومجلس متسع تمثل فيه جميع الدول . فكأن مجلس العصبة أو مجلس الأمن يقوم كل منهما

= خلاف الحال فى هيئة مجلس الوزراء فى الدولة – فان ميزان القوى بين الجمعية العامة ومجلس الأمن يميل لصالح الجمعية العامة . ومفهوم أن مجلس الوزراء قد يعمد الى اقناع البرلمان بتغيير السياسة العامة على أساس أنه السلطة التى تقع على كاهلها مسئولية التنفيذ ، وأنها أفضل اعدادا لمعرفة احتياجات المجتمع الدولى ، ومدى قبوله للقوانين ، ورد الفعل لدى الحكومات الأجنبية من انتهاج سياسة خارجية معينة . ولعل امتياز الفيتو الممنوح للدول الخمسة الكبرى كانت وراءه مثل هذه الاعتبارات وفى مقدمتها أن مسئوليتها عن تنفيذ التدابير المؤدية الى اقرار الأمن فى العالم تقتضى منحها سلطة تتكافأ مع هذا العبء لتستطيع القيام به . بيد أنه اذا كانت السلطة التنفيذية فى الدولة تعمل عادة لصالح المجتمع ، فان السلطة التنفيذية فى الأمم المتحدة ممثلة فى الخمسة الكبار بصفة خاصة لا تتوخى دائما هذه الغاية ، بل تغلب مصالحها القومية على صالح المجتمع الدولى حين تعمل على استمالة الدول الصغرى والمتوسطة كى تتبنى اتجاهاتها . وسوف نتناول هذه الصور المختلفة بالبحث حين نعرض للجانب التطبيقى للدبلوماسية البرلمانية فى المنظمة الدولية .

(٦) د . بطرس غالى و د . محمود خيرى عيسى ، المدخل فى علم السياسة ، ص ٣٩١ و د . محمود خيرى عيسى ، المرجع السابق ، ص ١٤٢ ، ١٤٣ .

لارضاء مطامع الدول الكبرى التى تطلب أن يعترف بقوتها فى التنظيم الدولى. أما الجمعية العامة فهى التى تسكن مخاوف الدول المتوسطة والصغرى التى تتمسك بوجوب تطبيق مبدأ المساواة القانونية بين جميع دول العالم كبيرة كانت أو صغيرة (٧) .

ولقد كان أمرا طبيعيا أن يقتبس ويلسون وسائر أصحاب المشروعات التى قدمت فى شأن إنشاء عصبة الأمم نظامها المقترح من نظام الحكم الدستورى ، وكذلك الأمر بالنسبة لواضعى قواعد الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى ، فمنذ قامت الثورة الفرنسية والدول تأخذ بمبدأ فصل السلطات أى استقلال كل من السلطات : التشريعية ، والقضائية ، والتنفيذية. وقد أراد واضعو دساتير التنظيمات الدولية أن يقتربوا من هذا المبدأ الدستورى الذى ساد جميع دول العالم ، فجعلوا المجلس المحدود العضوية ليكون ممثلا للسلطة التنفيذية ، والجمعية العامة لتمثل السلطة التشريعية ، والأمانة العامة لتمثل السلطة الادارية . أما السلطة القضائية فتمثلها محكمة العدل الدولية ، أو محاكم التحكيم التى ينشئها التنظيم لفض ما قد يقع بين الدول الأعضاء من منازعات .

ومن ذلك يتبين أن استلهام فكرة تعدد الفروع الأساسية داخل التنظيم الدولى من مبدأ تقسيم العمل ، والرغبة فى حفظ توازن القوى ، ونظرية فصل السلطات ، انما يعكس مدى تأثير النظام البرلمانى فى التنظيمات الدولية ، على أن يوضع فى الاعتبار أن التشابه بين النظامين لا يعنى تطابقهما ، فالجمعية العامة للأمم المتحدة ليست سلطة تشريعية بالمعنى المقصود فى القانون الدستورى ، ولا مجلس الأمن كذلك بالسلطة التنفيذية ، لما يرد على هذين الفرعين الرئيسيين من قيود وحدود ناشئة عن تمسك الدول الأعضاء بمبدأ السيادة واقرار الميثاق لهذا المبدأ كما أشرنا من قبل . وكذلك الشأن بالنسبة لمحكمة العدل الدولية . ولو كانت للأمم المتحدة السلطات الثلاث

---

(٧) د . بطرس غالى ، التنظيم الدولى ، ص ١٠٤ ، ١٠٥ . وهو يضيف الى هذا السبب السياسى الذى دفع الى تعميم نظام المجلسين فى كافة التنظيمات الفنية التى يتعدد أعضاؤها سببا فنيا . فالهيئة العاملة فى التنظيم لا تتمكن من اتخاذ قرارات سريعة فيما يعرض عليها اذا زاد عدد أعضائها زيادة كبيرة . أما اذا قام بجانب هذه الهيئة الكثيرة العدد فرع مكون من أعضاء عددهم محدود ، فانه يتمكن من سرعة البت فى الأمور ، ويقوم بدور الهيئة التنفيذية ، ويشرف على أعمال التنظيم . وهذا هو السبب فى أننا نجد التنظيمات الدولية الاقليمية التى يقل عدد أعضائها لا تتبع نظام المجلسين ، واذا اضطرت الى انشاء فروع كثيرة لها فانها تجعل كافة الدول فيها على قدم المساواة دون تمييز بين كبرى وصغرى كما نرى فى الاتحاد الأمريكى .

المخولة للدولة لكانت حكومة عالمية أو دولة فوق الدول ، وتلك غاية مثالية لم تتحقق بعد · فالتجانس بين التنظيمين انما هو فى الاطار الذى صيغ فيه كل منهما أو فى الهيكل التنظيمى دون محتواه الموضوعى بمعنى المبادىء والقواعد القانونية ·

وفى ضوء هذا التجانس بين الهيكل التنظيمى للأمم المتحدة والمنظمات الدولية والاقليمية المتعددة وبين نظام الحكم البرلمانى ، فأننا لا نعدو الحقيقة اذا وصفنا أيا من تلك الهيئات بأنها « تنظيم برلمانى » أو نسبنا الدبلوماسية التى تمارس فيها الى النظام الذى أقيمت هذه الهيئات على أسسه ، فأطلقنا عليها « الدبلوماسية البرلمانية » قاصدين بهذا الاصطلاح دبلوماسية الأمم المتحدة بصفة خاصة بوصفها منظمة عالمية ، ودبلوماسية المنظمات الدولية والاقليمية بصفة عامة ·

على أن هذه التسمية لا يسوغها الشكل الخارجى الذى صيغت فى قالبه تلك المنظمات فحسب ، بل يسوغها تنظيمها الداخلى وأسلوب العمل بها والجو الذى يكتنفها أيضا · فمن أهم سمات هذا التنظيم أن الاجتماعات تعقد فى صورة دورات انعقاد عادية أو استثنائية ، وأن ثمة جدول أعمال لكل دورة تدرج به المسائل المزمع مناقشتها وترتب وفقا لأهميتها ، وتسبق المسائل الشكلية المسائل الموضوعية · ويختار رئيس لكل دورة مهمته ادارة الجلسات طبقا للائحة الاجراءات الداخلية ، وقد يكون له معاونون ينتخبون أيضا · وتستعين الهيئات العاملة فى المنظمات – فى سبيل مباشرتها للاختصاصات المنوطة بها – باللجان على مختلف أنواعها مما يشبه النظام المعمول به فى المجالس النيابية الوطنية · وكذلك الأمر بالنسبة لأسلوب العمل ، اذ يماثل نظيره فى تلك المجالس ، فقوامه الخطابة والمساجلة والمداولة والتصويت فى اطار من الاجراءات الموضوعية على غرار الاجراءات البرلمانية ·

أما فيما يتعلق بالجو المحيط بالجلسات فان المناقشات تدور على مسمع من الرأى العام العالمى مما يجعلها عرضة لتأثيره فى اتجاهاتها وما تسفر عنه من قرارات ، ويرجع الفضل فى ذلك الى وسائل الاتصال والاعلام التى تذيع على العالم ما يدور فى هذه الجلسات بكافة اللغات وفى أسرع وقت وتتناوله بالتحليل والتعليق · وهى لا تكتفى بمتابعة الجلسات أثناء انعقادها بل تباشر مهمتها فى توجيه الرأى العام قبيل هذا الانعقاد وتظل تؤديها بعد انتهاء الدورة ·

كما يستدل بعض الباحثين على التشابه بين الأمم المتحدة والمجالس النيابية بما يتميز به جو العمل فى المنظمة العالمية من المظاهر المألوفة فى البرلمانات الوطنية مثل حرية ممثلى الدول فى القاء الخطب المسهبة تعبيرا

عن وجهات نظرهم وحرصهم على التمتع بهذه الحرية ، وعدم فرض قيود لتوجيه المناقشات ، وما ينجم عن ذلك أحيانا من املال بعض الأعضاء وتغيب البعض الآخر وعدم متابعة فريق ثالث للمجادلات الدائرة · ومثل المعارك الكلامية الحامية التى تتحول الى مشادات أحيانا بسبب الخلاف حول المسائل الشكلية ، كالأسبقية فى ترتيب المشكلات التى تدرج فى جدول الأعمال ، أو اشتراك ممثل دولة من غير الأعضاء فى النقاش بمجلس الأمن ، أو انعقاد المجلس فى المكان الذى أثيرت فيه الأزمة لجميع البيانات الضرورية واتخاذ القرارات فى ضوء الواقع · ومثل كثرة ما يقدم من اقتراحات بتأجيل النظر فى بعض الموضوعات بحجة وقوع أحداث جديدة ·

وثمة مظاهر أخرى لطبيعة العمل البرلمانى يتشابه فيها البرلمان العالمى مع المجالس الوطنية وهى الحيل والمناورات التى تحاك فى أبهاء الساحة البرلمانية وردهاتها و « كواليسها » ، متخذة صورة المناقشات « الخاصة » غير الخاضعة لقواعد الاجراءات التنظيمية البرلمانية ، محققة من النتائج فى كثير من الأحوال ما لا تحققه المناقشات « العامة » ، اذ تنبثق منها القرارات النهائية التى تصبح رسمية فى الجلسات · وليس ثمة اختلاف كبير بين هذه المناقشات وبين « مناقشات الأروقة » و « اجتماعات الجماعات السياسية » فى المجالس النيابية (٨) · وترجع هذه الظاهرة الى النظام الحزبى أو صراع الكتل فى تلك المجالس ويقابلها ضغوط الدول الكبرى فى الأمم المتحدة ·

تعريف الدبلوماسية البرلمانية :

استنادا الى أوجه الشبه بين المنظمات الدولية والمجالس البرلمانية . يعبر الدكتور عز الدين فوده عن معنى الدبلوماسية البرلمانية بقوله (٩) : « ان الدبلوماسية فى نظامها الجديد ، أى الدبلوماسية المفتوحة ، تتخذ من المنظمات الدولية منبرا لها ، فنسميها بالدبلوماسية البرلمانية قياسا على ما يدور بالبرلمانات من مناقشات ومساجلات ، وما يوضع لها من لوائح واجراءات تحكم نظام الاجتماعات والمؤتمرات على نسق نظم الجلسات البرلمانية » ·

كما يصفها بقوله : « انها أسلوب المفاوضة المفتوحة على الصعيد الدولى » (١٠) ·

وقوله (١١) : « ان الدبلوماسية البرلمانية تتمثل فى الاعلان عن السياسة

---

(٨) ميشيل فيرالى ، ص ١٢٩ · ود· محمد فتح الله الخطيب ، القوى السياسية فى الأمم المتحدة ، ص ٧٨ وما بعدها ·

(٩) النظم الدبلوماسية ، ص ١٧٩ ·

(١٠) المرجع السابق ، ص ١٧٨ ·

(١١) الدبلوماسية ، ص ٦٩ ·

الخارجية للدول ، والافصاح عن وجهات النظر فى الأزمات الدولية من فوق منابر المنظمات الدواية ، واتخاذ التوصيات والقرارات وفقا لقواعد الاجراءات أو الاساليب البرلمانية » ٠

وفى هـذ المعنى يقـول الدكتـور عبد العـزيز سرحان : (١٢) أصبحت الدبلوماسية تجد مكانا رحبا فى المنظمات الدولية لعرض ودراسة المشاكل المختلفة للعلاقات الدولية ، السياسية والفنية والاقتصادية وغيرها ٠ وتدور هذه المناقشات بين عديد من ممثلى الدول الأعضاء فى المنظمة الدولية » ٠

ويقول السياسى الدبلوماسى الكنـدى ليستر بيرسـون : (١٣) ينصرف مدلول الدبلوماسية البرلمانية الى مايجرى فى المؤتمـرات الدولية من محادثات متعددة الأطراف » ٠

ويعرفها المفكر السياسى الامريكى هانز مورجنتـاو بقـوله : (١٤) « ان الدبلوماسبة عن طريق الاجراءات البرلمانية طـراز جـديد من العـلاقات الدبلوماسية خلقه ساسة الدول فى عصبة الأمم ثم فى الأمم المتحدة فيمـا بعد ، قوامه وضع المشكلات الدولية التى تتطلب الحل على جداول أعمـال الهيئات التى تناقشها داخل هاتين المنظمتين العالميتين ٠ ويقوم ممثلو الحكومات المختلفة بمناقشة تفاصيل المشكلة ووقائعها فى جلسات علنية ، ثم يقترع عليها على ضـوء النظـام الداخلى للمنظمـة التى عهد اليها بالفصل فى القضية » ٠

ويقول السفير الهندى بانيكار : (١٥) « ان الدبلوماسية فى الأمم المتحدة تعنى المناقشات أو الخطب الحماسية أو المجادلات التى تدور فى الجلسات »٠

ويعبر الأستاذ ميشيل فيرالى عن معنى الدبلوماسية البرلمانية بقوله : (١٦) « اذا استخدم تعبير الدبلوماسية البرلمانية بالمعنى الشامل دل على نشاط المنظمة الدولية نفسها ٠ أما اذا استخدم بالمعنى الضيق فقد دل على النشاط الدبلوماسى الذى تزاوله الدول المختلفة فى اطار المنظمة الدولية » ٠

وقوله : « انها العمل الدبلوماسى « الدولى » لأنه يجمع مجهودات عدد كبير من الدول ، ومن ثم يتحرر من وجهات النظر الضيقة التى لا تعنى الا بخدمة المصالح الوطنية » ٠

---

(١٢) القانون الدولى العام ، ١٩٦٩ ، ص ٥٥١ ٠

(١٣) الدبلوماسية فى عصر الذرة ، ص ١٤ ٠

(١٤) Politics among Nations, p. 528.

(١٥) أصول الدبلوماسية وأساليبها ، القاهرة ، ١٩٦١ ، ص ٣٧ ٠

(١٦) الأمم المتحدة بين اليوم والغد ، ص ١١٨ ، ١٣٨ ٠

كما يعبر الباحث الهندى تشاكرافارتى عن معنى الدبلوماسية البرلمانية ونشأتها بقوله : (١٧) « يقصد بالدبلوماسية البرلمانية الدبلوماسية التى تمارس بواسطة الجمعيات والمجالس الدولية التى يغلب طابع الاستمرار فيها على التوقيت ، أو فى اطارها • وقد وضعت عصبة الأمم هذا التقليد ، وطورته الأمم المتحدة • فالمسائل الدولية تناقش فى علانية وتؤخذ الأصوات بناء على ما تسفر عنه المناقشة » •

وقوله : « تعنى الدبلوماسية من طريق الاجراءات البرلمانية تلك الاجتماعات التى تعقد فى مقر الأمم المتحدة ، وتحكمها نظم اجرائية تشبه قواعد البرلمانات الوطنية ، اذ ينشر على الملأ مايدور حوله النقاش من تنازع وتنافس فى شأن المصالح الدولية • ومن ثم تأخذ الدبلوماسية البرلمانية شكل الجدل العلنى المنظم • وتتم هذه العلانية من طريق أدوات الاتصال والاعلام الحديثة » •

ويعرف الباحث الهندى أدى هـ • دكتور الدبلوماسية البرلمانية بأنها (١٨): « الدبلوماسية الجديدة التى تجمع بين الطابع الديمقراطى للدبلوماسية المفتوحة وبين الاجراءات البرلمانية » •

وهو يفسر كيفية اتخاذ هذه الاجراءات وظروف العمل بها على النحو التالى : « بدأ التركيز على الاجراءات البرلمانية فى الدبلوماسية بمولد عصبة الأمم ومباشرتها أعمالها • واليوم توجه الأمم المتحدة المفاوضات التى تجرى فى ساحتها وفقا للاجراءات المعمول بها فى البرلمانات ، اذ تدرج المسائل الدولية بجدول أعمال المنظمة ، ثم تعرض وجهات النظر المختلفة ، ويدور الجدل والمناظرة حولها ، وأخيرا تجرى عملية التصويت فى شأن المشروعات المقدمة والتى تبلورت فيها الآراء والاتجاهات الرئيسية للدول الأعضاء » •

وقد اصطلح كثير من الباحثين على تسمية الدبلوماسية البرلمانية بالدبلوماسية الجماعية أو المختلطة على أساس أن تعدد الدول التى تمارسها فى اطار المنظمة الدولية هو أهم خصائصها • واصطلح البعض الآخر على تسميتها بدبلوماسية المنظمات الدولية نسبة الى مصدرها أو مجال تطبيقها •

والواقع أن علماء الدبلوماسية (١٩) لم يضعوا تعريفا محددا للدبلوماسية

---

(١٧)
Chakravarti, R., International Relations, Calcutta, 1970, P. 261.

(١٨)
Doctor, Adi H. International Relations, Delhi, 1969, P. 151.

(١٩) لم يتناول السير هارولد نيكلسون الدبلوماسية البرلمانية بالأمم المتحدة فى مؤلفه الذائع « الدبلوماسية » ، حيث صدرت طبعته الأولى عام ١٩٣٩ أى قبل انشاء الأمم المتحدة ، وقد عرض بايجاز للدبلوماسية التى =

البرلمانية مما يرجع الى عاملين أولهما : حداثة عهدها وكونها مازالت فى مرحلة التطور ، اذ نجم عن ذلك عدم تبلور الخصائص المميزة لها ۰ والعامل الثانى هو اختلاف الرأى فى شأنها الى الحد الذى يذهب فيه بعض الباحثين الى القول بأنها ليست بدبلوماسية على الاطلاق (٢٠) ۰ لذلك ، اكتفى هؤلاء العلماء ببيان معنى الدبلوماسية من خلال المقارنة بينها وبين الدبلوماسية التقليدية ، ومحاولة وضع معايير للتفرقة بينهما على أساس طبيعة كل منهما وما تتسم به من ملامح والظروف التى نشأت فيها ۰

وقد كان « دين راسك » Dean Rusk ، وزير الخارجية فى الولايات المتحدة الأمريكية فى عهد ترومان ، أول من اشتق اصطلاح « الدبلوماسية البرلمانية » للدلالة على دبلوماسية المؤتمر التى تعمل فى اطار تنظيم دولى ، وذلك فى عام ١٩٥٥ منذ كان مسئولا عن الشئون الخاصة بالأمم المتحدة (٢١) ۰ وورد هذا الاصطلاح من بعده على لسان الأستاذ فيليب جيسيب Philip C. Jessup ، القاضى السابق بمحكمة العدل الدولية ، فى محاضرة ألقاها بأكاديمية القانون الدولى فى لاهاى ۰

مقومات الدبلوماسية البرلمانية ونطاقها :

يعرف « راسك » الدبلوماسية البرلمانية بأنها نوع من المفاوضات الجماعية يخضع لأربعة عوامل مجتمعة :

١ ـ هيئة دائمة ذات مسئوليات وأهداف كبيرة ۰

٢ ـ مناقشات علنية تنقلها وسائل الاعلام الى الرأى العام العالمى ۰

= مارستها الدول فى اطار عصبة الأمم وتلك التى مارسها رؤساء الدول فى اجتماعاتهم خارج هذا الاطار دون أن يفرق بين هذين الشكلين المختلفين ، بل أدمجهما معا تحت عنوان « دبلوماسية المؤتمر » ، وفى كتابه التالى عن (تطور أساليب الدبلوماسية) أشار الى الدبلوماسية البرلمانية وسماها أسلوب المفاوضات البرلمانية ، وانكر عليها أن تعد نوعا من أنواع الدبلوماسية ۰

(٢٠) بانيكار ، المرجع السابق ، ص ٣٧ ۰ ونيكلسون فى كتابه تطور أساليب الدبلوماسية ۰ وسوف نتناول هذا الموضوع بافاضة فى الباب السادس ۰

(٢١) ميشيل فيرالى ، ص ١٩ ۰ تشاكافاراتى ، ص ٢٦١ ۰ ادى هـ ۰ دكتور ص ١٥١ ، ويقول ا نراسك ابتدع تعبير الدبلوماسية البرلمانية ليصف به مايجرى فى الجمعية العامة للأمم المتحدة ، وهو قول لا يتفق مع المدلول الذى قصد اليه راسك والذى يتسع ليشمل الدبلوماسية فى اطار كافة التنظيمات الدولية والاقليمية كما يتضح من الخصائص التى استنبطها ،

٣ – قواعـد معينـة تنظم سير المناقشات ٠

٤ – قواعد منظمة لنتائج المناقشات وتتمثل هذه النتائج فى اتخاذ قرارات معينة بعد تصويت الأغلبية لصالحها (سواء وجد حق الفيتو أم لم يوجد) ٠

وبناء على هذا التعريف فان نطاق الدبلوماسية البرلمانية ليس محصورا فى الأمم المتحدة ، ولكنه يشمل أيضا المنظمات الدولية والاقليمية ، حيث أن هذه المنظمات لا تختلف عن المنظمة العالمية فى طبيعتها وفى هيكلها التنظيمى وأسلوب عملها ٠ فكلها أدوات دبلوماسية تعمل بواسطة أجهزة ممثلة للحكومات ، وتعقد اجتماعاتها فى علانية ٠ بيد أن اصطلاح الدبلوماسية البرلمانية ينصرف أول ماينصرف الى أعمال الجمعية العامة ومجلس الأمن (٢٢) ٠ وقد استقر على ذلك رأى السياسيين والدبلوماسيين والباحثين ٠

ويتضح من استعراض الأسس التى تقوم عليها الدبلوماسية البرلمانية وفقا لتعريف دين راسك مدى التشابه فى الاجراءات التنظيمية وأسلوب العمل بين الاتصالات الدبلوماسية فى المنظمات الدولية وبين العمل فى المجالس النيابية ٠ ولكن ثمة فارقا جوهريا بينهما من حيث الموضوع ، ويتركز هـذا الاختلاف فى الهدف وفى الآثار المترتبة على مباشرة العمل فى كل من هذين المجالين ٠

فالهدف من المناقشات فى البرلمانات الوطنية هو الوصول الى نوعين من القرارات : أولهما القرارات ذات الصفة القانونية ٠ ويصدر البرلمان الوطنى هذه القرارت بمقتضى سلطتـه التشريعية التى تخـوله حـق سـن القـوانين والتشريعات المختلفة ٠ والنوع الثانى هو القرارات ذات الصفة السياسية ، ويصدرها البرلمان الوطنى بما له من حق الرقابة السياسية على أعمال الهيئة التنفيذية ، وهو يباشر هذه الرقابة من طريق الموافقة على سياسة الحكـومة أو معارضتها ، وما قد يترتب على الحالة الأخيرة من سحب الثقة من الحكومة وبالتالى تغييرها ٠

أما البرلمان الدولى الذى يتمثـل فى الأمم المتحـدة وغيـرها من المنظمات الدولية فانه يصدر توصيات غير ملزمة قانونا للدول المعنية ٠ وفضلا عن ذلك فان نفوذ الجمعية العامة ومجلس الأمن فى المنظمة العالمية غير مؤكد من وجهـة النظـر السياسية ٠ ولا يمكـن فى مثـل هذه الظروف أن تنفذ احدى التوصيات ، ومن ثم أن تحل احدى الأزمات ، الا اذا ارتضت الأطراف المعنية تحقيق رغبات المنظمة ٠ ولذلك يجب أن تكون هذه التوصيات مقبـولة ومؤيدة بضغط سياسى كاف ٠

---

(٢٢) ميشيل فيرالى ، المرجع السابق ، ص ١١٩ ٠

الدبلوماسية البرلمانية فى المجتمعات السياسية القديمة :

قبل أن ننتقل من دراسة نظرية الدبلوماسية البرلمانية الى البحث فى الجانب التطبيقى ، يجدر بنا أن نشير الى أن بعض المجتمعات السياسية القديمة قد عرفت صورة بدائية من نظام المؤتمرات الدبلوماسية المفتوحة فى المؤتمرات الدبلوماسية والمجالس التى تدور فيها المناقشات فى جو من العلانية ، اذ سجل التاريخ أن الاتصالات التى كانت تقوم بين الجماعات السياسية قد اتخذ بعضها شكل المؤتمر أو المجلس العلنى الذى يعقد فى مكان وزمان محددين على هيئة جمعية عمومية ، بقصد التشاور فى المسائل المشتركة أو تسوية الخلافات القائمة ، ويحضره مندوبون عن هذه الجماعات ، ويلجأ رئيس كل وفد فى عرض سياسة الجماعة التى يمثلها وموقفها من موضوع النزاع الى الأسلوب الخطابى لاقناع الآخرين بوجهة النظر التى يعبر عنها • ويدور النقاش والحوار بين هؤلاء الخطباء وسائر المؤتمرين حول المسائل المعروضة والآراء المعلنة ، وتستمر المجادلات ريثما ينتهون الى قرار فى شأن هذه المسائل ، أو ينفض المؤتمر اذا عجز عن الوصول الى اتفاق •

ويقول نيكلسون (٢٣) ان الاغريق قد مارسوا هذا النظام سنة ٨٠٠ قبل الميلاد ، اذ عقد الطرواديون جمعيتهم العمومية التى اجتمعت بكامل أعضائها لاستقبال بعثة دبلوماسية وافدة من أثينا ومشكلة من اثنين من أفصح خطبائها• وشرع السفيران يتكلمان أمام المؤتمر بحججهما البليغة ، وقد تحرى أحدهما فى خطابه الوضوح والبساطة والاختصار على حين اختار الآخر عبارات رصينة مجلجلة • وفى غضون الفترة التى ترعرعت فيها الحرية فى اليونان كانت المفاوضات السياسية تجرى شفويا وعلى نطاق واسع من العلانية • وكان على كل عضو من أعضاء أية بعثة ــ وكل بعثة كانت تتألف من عشرة سفراء على الأقل ــ أن يلقى خطابا أمام الملك أو الجمعية العامة ، تماما كما يجرى اليوم فى المؤتمرات •

وفى القرن السادس قبل الميلاد ، تطورت مدنية الاغريق وازداد الارتباط بين المدن أو الدويلات وتزايد التشابك بينها فى العلاقات التجارية والسياسية، فوجد أن المفاوضات والاتصالات الدبلوماسية تتطلب مستوى أعلى من مستوى حاملى الرسائل من المنادين أو حملة الأعلام البيضاء الذين كانوا يقومون بتلك الوظيفة وقد خلعت عليهم سلطات شبه دينية ، ومن ثم استدعت الضرورة الرسل حامل الرسائل من المنادين أو حملة الأعلام البيضاء الذين كانوا يقومون بتلك الوظيفة وقد خلعت عليهم سلطات شبه دينية ، ومن ثم استدعت الضرورة البحث عن اصلح الوسائل الدبلوماسية لتحقيق التضامن والتقارب بينها • ووجد أن السبيل الى ذلك هو عقد المؤتمرات وانشاء المجالس الدائمة وهى

---

(٢٣) Nicolson, The Evolution of Diplomatic Method, p.p. 4 — 7.

المعروفة « بالأمفكيتونية » وكانت تمثل جميـع الاتجاهات وتضم عضـويتها مواطنين من جميع المدن المجاورة · واقتضى التنافس بين الدويلات فى تلك المؤتمرات اختيار سفراء اقدر على الاقناع والتأثير فى مجال التفاوض من « منادى المـدن » الذين اقتصرت مواهبهم على الذاكـرة القـوية والصـوت الجهودى · فأصبح اختيار السـفراء مقصودا على فئة الخطبـاء الفوهين والمحامين البارعين والفلاسفة والحكماء ، نظرا لما كان يتوافر فيهم من مقدرة على الدفاع عن مصالح مدنهـم أمـام المجالس الشـعبية لجامعـات الدويلات Leagues أو المدن الأجنبية · وقد امتازت خطب هؤلاء المبعوثين الدبلوماسيين بالفخامة والبلاغة والاطنـاب (٢٤) · وكان أولئك السفراء المحامون يتناقشون ويتفاوضون فى جو من العلانية والمشافهة · فاذا انتهت المناقشات بالوصول الى مشروع اتفاق ، حفر على لوح ليراه الجميع ويقرأوه ، ثم صودق عليه علنا بتبادل حلف اليمين ، ومن ثم يحفظ فى معبد أو مبنى حكومى ·

ويسجل تاريخ القبائل العربية قبل الاسلام انها مارست الدبلوماسية التى تعتمد على الخطابة والنقاش والجدال والتداول فى صورة تعكس الوضع البدائى للدبلوماسية البرلمانية · اذ كانت الاتصالات بين القبائل تتم فى اطار مؤتمرات يدعى اليها لابرام المصالحات والمحالفات والتفاوض فى سبيل اتقاء الحـرب وتوثيق العلاقات الودية وغير ذلك من الأغراض · وكانت المفاوضات تجرى فى جو من العلانية والمشافهة ، ويحضرها عـديد من الوفـود ويتابعها القاصى والدانى من أفراد القبائل الممثلة فى المؤتمر بحـكم ما يتسم به البدو من روح المكاشفة والمجاهرة التى تعكس رحـابة الصحـراء وصفاءها وبسـاطة الحياة فيها ·

وتظهر النزعة العربية الى عقد هذه الاجتماعات العامة للتشاور والتفاوض حول مايعد من المسائل ذات العلاقة بأمن القبائل ، فى اتخاذ موسم زيارة

---

(٢٤) ومن أشهر ماسجله التاريخ فى ذلك ما ألقى من خطب وما دار من مناقشات فى المؤتمر الذى دعا اليه أهل مدينة أسبرطة لتقرير ما اذا كان أهل أثينـا قد خرقوا معاهداتهم وما اذا كان ينبغى عقابهم بشن الحـرب عليها · وقد عقد هذا المؤتمر فى اسبرطة عام ٤٣٢ ق · م وحضرته أعضاء العصبة البيلوبونيزية التى كانت تضـم الاسـبرطيين وحلفـاءهم · وبدأت الاجراءات بالقاء كل وفد خطبة طويلة يعرض فيها قضيته ضد الاثينيين عرضا عاما ، ثم طلب منهم حينئذ الانسحاب · وتداولت الجمعية الرأى فى الاجراء الذى يتخذ ، فقدم اقتراح بالحرب للتصويت عليه بالهتاف أولا ، ثم بأخذ عدد الأصوات · ومما يجدر بالذكر أن وفدا من أثينا قد ذهب الى مقر المؤتمر وكان فى مهمة خاصة أخرى فى أسبرطة ، فسمح له بالحضور كما أجيز له الاشتراك فى النقاش · وحتى حينما صوتت العصبة للحرب ضد أثينا سمح للوفد بالبقاء حتى ينجز مهمته · (Nicolson, Diplomacy, p. 21).

الكعبة واقامة شعائر الحج وغيرها . واتخاذ سوق عكاظ فى مكة ميدانـا للمصالحة وفض المنازعات التى تقوم بسبب المنازعات والمغالاة فى العـزة والانفة . وعند التسابق على حماية « اللطائم » وهى القوافل التجارية بين الحجاز والعراق ٠ فيجتمع الناس من مختلف القبائل فى عكاظ يتحاورون ويتصالحون ، أو يتواعدون على الالتقاء فى مكان وزمان معينين ، أو يتفقون على هدر دماء الطرفين ، أو تقع الحرب ثم يتفاوضون ويعقدون الصلح ٠

وقد أثر عن قبيلـة قريش أنهـا كانت تجتمـع مع حلفـائها من الأحابيش والقبائل الأخرى فى مؤتمر دائم بمكة ألا وهـو « دا رالنـدوة » التى كان يعقدها الملأمنهم كلما جد من الأمور السياسية ما يستدعى ذلك ٠ وقد أسس هذه الندوة قصى بن كلاب الجد الأعلى للنبى صلى الله عليه وسلم مذ كان أميرا على مكة باتفاق قريش ، وكان آخر العهد باجتماعاتها تلك المؤامـرة التى دبرت فيها لقتل الرسول (٢٥) ٠ وما الوظائف التى جعلها قصى فى تلك الندوة من المشورة والسفارة وتداول الأمور الا شواهد على أنها كانت بمثابة تنظيم قبائلى Intertribal دائـم للقـوم يمارسـون فيـه الدبلوماسية بالقاء القصائد العصماء والخطب الطـوال واستعراض فنـون الادب والبلاغة فى عرض القضايا السياسية للتأثير فى شهود المؤتمر واقناعهم بوجهة النظر التى يدافع عنها ممثل قبيلة شاعرا كان أو خطيبا ٠

ومن اشهر المواثيق السياسية التى أسفرت عنها هذه الاجتماعات القبلية « حلف الفضول » (٢٦) الذى أبرم لحماية زائرى مكة وحجيجها ، اذ كان

---

(٢٥) كانت الدار التى اتخذها قصى للاجتماع بقصد المشورة والرأى يقال لها دارة الندوة (سيرة ابن هشام ، طبعة الحلبى ، ١٩٥٥ ، جزء أول ص ١٢٥) ٠ وقد بنيت بجوار الكعبة ، فيجتمع فيها كبار قريش للمشاورة ولا يدخلها الا من بلغ الأربعين من عمره (د ٠ حامد سلطان ، أحكام القانون الدولى فى الشريعة الاسلامية ، ص ١٣) ٠

(٢٦) مما يجدر بالذكر أن رسول الله شهد فى شبابه هذا الحلف ، وكان القصد من ورائه التناصر والاخذ للمظلوم من الظالم ٠ وقد جاء فى كتب السيرة النبوية فى شأنه أنه « تداعت قبائل قريش الى حلف ، فاجتمعـوا له فى دار عبدالله بن جدعان لشرفه وسنه ، فكان حلفهم عنده بنو هاشم وبنو المطلب وأسد بن عبد العزى وزهرة بن كلاب ، فتعاقدوا وتعاهدوا على ألا يجدوا بمكة من أهلها وغيرهم ممن دخلها من سائر الناس الا قاموا معه وكانوا على من ظلمه حتى ترد اليه مظلمته ، فسمت قريش ذلك الحلف حلف الفضول ٠ وفيه قال رسول الله صلى الله عليه وسلم : لقد شهدت فى دار عبدالله بن جدعان حلفا ما أحب لى به حمر النعم ، ولو أدعى به فى الاسلام لأجبت » ٠ (المرجع السابق ، ص ١٣٣ ، ١٣٤) ٠

عملا دبلوماسيا رائعا لتنظيم عقد مؤتمر الحج السنوى من أجل تامين وصول الغرباء من ابناء القبائل النائية الى مكة والاقامة فيها ، حتى لا يتملكهم الخوف من عداء بعضهم لبعض ، وانما تتغلب المصالح المتبادلة على الحدود الضيقة التى عاشت فى نطاقها هذه القبائل فرادى ، فينمو المجتمع العربى وينطور نحو التضامن والتكافل والوحدة التى اكتملت بظهور الاسلام ٠

ويتضح مما تقدم أن الدبلوماسية البرلمانية ليست بدعا فى أساليب الاتصالات بين الدول ، ولكنها عودة متطورة الى العصور القديمة حين عملت الدبلوماسية – كشأنها دائما – على تحقيق الرغبة الملحة فى منع الحروب وارساء قواعد للسلم والأمن واحقاق الحق ، عن طريق قيام التنظيمات القبلية أو مجالس المدن التى تدور فيها المفاوضات والمداولات العلنية ، والسعى فى سبيل استدامة هذه التنظيمات ٠ كما عملت الدبلوماسية من خلالها على قيام جماعات سياسية أكبر تضمها الاتفاقات الشفوية ثم المكتوبة للتحالف ، والمساعدة المتبادلة ، وذلك كوسيلة لرعاية السلام والتمكين له ٠ وعلى مر العصور استطاعت الدبلوماسية ان تتطور فى هذ المضمار حتى وصلت بنا اليوم الى التنظيمات الدولية والاقليمية الحديثة (٢٧) ٠

المبحث الثانى

الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة

تقترن نشأة الدبلوماسية المفتوحة بالمرحلة التاريخية التى أعقبت قيام الحرب العالمية الأولى ٠ فقد سادت نظريتها فى أثناء الحرب ، وانتقلت الى مجال التطبيق الجزئى فى مؤتمر فرساى وما أسفر عنه من معاهدات الصلح بعد انتهاء هذه الحرب ٠ وكان انشاء عصبة الأمم أهم النتائج التى حققتها ممارسة الدبلوماسية المفتوحة ٠ ولئن كانت العصبة قد انتهى أمرها الى الاخفاق فى تحقيق هدفها الأساسى وهو الوقاية من الحرب ، فان الدبلوماسية الحديثة – القائمة على العلانية شكلا وعلى العمل من أجل السلم والأمن الدوليين موضوعا – لم تلق مثل هذا المصير ٠ فلقد اختفت حقا من مسرح المجتمع الدولى وحلت محلها أساليب الدبلوماسية التقليدية القائمة على سياسة المحالفات العلنية والسرية ، ولكن هذا الاختفاء كان مؤقتا ٠ فما أن انتهت الحرب العالمية الثانية حتى عادت الدبلوماسية المفتوحة نظرية وتطبيقا ٠ ذلك أنه قد استقر فى أذهان الساسة وضمائر الشعوب أنه لا بديل لهذا الأسلوب الديلوماسى فى اقامة العلاقات الودية بين الدول ودعمها ، وأن النكوص عنه كان أحد العوامل التى أدت الى الحرب الثانية ٠ وقد بدا هذا الاقتناع فى الاجتماعات التى عقدها رؤساء الدول والحكومات خلال تلك

(٢٧) د ٠ عز الدين فوده ، ما الدبلوماسية ، ص ٤٠ – ٤٤ ٠

الحرب وبعدها والتى حققت الهدف المزدوج منها وهو كسب الحرب واقامة تنظيم دولى جديد . ومن ثم كان انشاء الأمم المتحدة نتيجة لاستقرار مبدأ الدبلوماسية المفتوحة شأنها فى ذلك شأن عصبة الأمم ، وان كانت ممارستها قد تمت فى اطار ضيق غير متكامل بالنسبة لعصبة الأمم ، على حين اتسمت بالصبغة العالمية والتكامل فى الأمم المتحدة .

واذا كان انشاء عصبة الأمم ايذانا بمولد عصر الدبلوماسية البرلمانية ، وتجربة فى ممارستها أيا كان الحكم على نتائج هذه التجربة ، فان قيام الأمم المتحدة واضطلاعها بالمهام المنوطة بها كان تأصيلا لهذا الأسلوب ، واستكمالا لنواقصه ، وترسيخا لقواعده سواء من حيث الشكل أو أسلوب العمل أو المبادىء والأهداف ، كما تدل على ذلك طبيعة المنظمة وتركيبها والوظائف التى تضطلع بأدائها . ويسرى هذا الحكم أيضا فيما يتعلق بالمنظمات الدولية كما يسرى من حيث الاطار أو الشكل على المنظمات الاقليمية . وسوف نتناول بالبحث فيما يلى الطابع الدبلوماسى والطابع العالمى والطابع البرلمانى للأمم المتحدة ، للتدليل على توافر خصائص الدبلوماسية البرلمانية فيها بمعناها الكامل ، مما يجعل هذا الاصطلاح ينصرف الى النظام الدبلوماسى المعمول به فى اظهارها كلما ذكر بدون نسبته الى منظمة بعينها .

الطابع الدبلوماسى للأمم المتحدة :

اختلفت الآراء التى قدمت ، أثناء الحرب العالمية الثانية وبعدها ، فى شأن اقامة تنظيم عالمى ، حول طبيعة المنظمة والأسس التى تقوم عليها ، كما سبق عن ذلك البيان . فكان ثمة اتجاه الى جعلها تنظيما سياسيا دبلوماسيا ، بمعنى أن تعتمد على الأساليب الدبلوماسية فى تحقيق أهدافها ومبادئها ، فلا تفرض قراراتها قسرا على الدول وانما تعتمد على التراضى والاتفاق بين أعضائها ، وتستمد نفوذها من مساندة الرأى العام العالمى ، واتجاه آخر الى جعلها أداة عسكرية تفرض قراراتها بالقوة . وقد تمثل هذا الاختلاف فى المقترحات التى أعدتها اللجان الفنية المشكلة لوضع مشروع التنظيم الدولى واحالتها على لجنة الشئون السياسية فى القسم الأمريكى لشئون ما بعد الحرب لبحثها . وكان الاقتراح الأول يقضى باقامة تحالف عسكرى دائم بين الاتحاد السوفييتى ودول الكومنولث البريطانى والولايات المتحدة ، على أن يضم هذا التحالف جمهورية الصين فيما يتعلق بالشئون الأسيوية . وقد رأت اللجنة استبعاده لجملة أسباب أهمها أن تنفيذه يؤدى الى خضوع الدول الصغرى لنظام دكتاتورى تفرضه عليها الدول الأربع العظمى لفترة غير محددة . ورغم استبعاد هذه الاقتراح فقد اقتبس منه الساسة المجتمعون فى يالتا نظام التصويت فى مجلس الأمن . وقد استبعد أيضا الاقتراح الثانى الخاص باقامة نظام دولى على الأسس ذاتها التى قامت عليها عصبة الأمم واستبدال أحكام تتفق

مع الأوضاع والأغراض الجديدة بالأحكام التى ظهر نقصها أو أصبحت غير ذات موضوع · وقد بنى الاستبعاد على أســاس انعدام الرغبة لدى الدول والشعوب فى العودة الى نظام ثبت فشله · وبحثت اللجنة اقتراحا ثالثا باقامة التنظيم على غرار نظام الجامعة الأمريكية الذى ثبتت صلاحيته فى الحفاظ على السلم والأمن ، فارتأت اقتباس مايصلح من هذا النظام لادخاله فى التنظيم الدولى · أما الاقتراح الرابع فكان مشروع سمنر ويلز وكيل وزارة الخارجية الأمريكية فى شأن اقامة « مجلس تنفيذى مؤقت » ريثما يتم انشاء المنظمــة العالمية · ويتألف هذا المجلس من أحد عشر عضوا ، أربعــة منهم يمثلــون الدول الأربعة العظمى ، وعضوان ينتخبان عن الدول الأوربية ، ومثلهما عن الدول الامريكية ، وعضو عن كل من دول الشرق الأقصى ودول الشرق الأدنى والشرق الأوسط ، وعضو عن الدمنيون البريطانى · وقد استقر رأى اللجنة على الموافقة على هذا المشروع بعد ادخال بعض التعديلات · واتفقت الدول الثلاث الكبرى ـ الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى والمملكة المتحدة ـ على عقد مؤتمر فى دمبارتون أوكس للبت فيه · وقد جاءت مقترحات هذا المؤتمر غير مختلفة الا قليلا عن مشروع سمنر ويلز (١) ·

ويتبين من استقراء المشروع الأمريكى الذى أنشئت على أساسه الأمم المتحدة أنه ينظر الى المنظمة الدولية بوصفها جهازا سياسيا دبلوماسيا فى المقام الأول ، اذ اقترح أن يقوم « المجلس التنفيذى المؤقت » بتمهيد السبيل الى اقامة جمعية عامة يشترك فى عضويتها جميع أعضاء « الأمم المتحدة » لتكون بمثابة « مؤتمر برلمانى » يعنى بمناقشة المسائل السياسية والاقليمية والاقتصادية التى يهم أمرها أعضاء الأمم المتحدة · ولا شك أن غلبة الطابع الدبلوماسى على الأمــم المتحدة يعد مسايرة لماهو معروف من أن الدبلوماسية هى أكثر الوســائل السياسية نشاطا فى ميدان فض المنازعات بالطرق السلمية ، بل هى أكثر هذه الوسائل ، من سياسية وقانونية ، استخداما (٢) ·

وتتمثل مظاهر غلبة الطابع الدبلوماسى للأمم المتحدة على الطابع القانونى فى وسائل حل المنازعات ، فى طبيعة محكمة العــدل الدولية واختصاصاتها ومدى حجية أحكامها ؛ فأما من حيث طبيعة هذه المحكمة فقد جعلت فرعا من فروع الأمم المتحدة التى هى بمثابة تنظيم سياسى ، ولاشك أن هذا الوضع يتيح المجال لتأثير التيارات السياسية فى الأمم المتحدة على كيان الجهــاز القضائى وسلطاته · وأما من حيث الاختصاصات فان ممارسة المحكمة لهــا رهن بقبول أطراف النزاع الالتجاء اليها للقضاء فيه · وفيما يتعلق بالفتاوى القانونية التى تصدرها بناء على طلب الجمعية العامة أو مجلس الأمن أو سائر

---

(١) د · حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ، ص ٨٨٥ ـ ٨٩٦ ·

(٢) د · عز الدين فوده ، النظم الدبلوماسية ، ص ٣٦ ·

فروع الهيئة ووكالاتها المتخصصة ، فان هذه الفتاوى غير ملزمة • وأخيرا فان تنفيذ أحكام المحكمة الدولية يخضع لتقدير وسلطان مجلس الأمن ، اذ أن « لهذا المجلس ، اذا رأى ضرورة لذلك أن يقدم توصياته أو يصدر قرارا بالتدابير التى يجب اتخاذها لتنفيذ الحكم » (المادة ٢/٩٤ من الميثاق) • ومن المتفق عليه فى هذا الصدد ، أن لمجلس الأمن أن يطرح حكم المحكمة جانبا ، أو أن يصدر توصيات أخرى من جانبه فى شأن النزاع قد تختلف عن مضمون حكم المحكمة الدولية • بل أن له ألا يصدر أية توصيات ، وألا يقوم باتخاذ أية تدابير لتنفيذ حكم المحكمة الدولية اذا رأى أن عدم تنفيذ الحكم ليس فيه ما يهدد أو يخل بالسلم والأمن الدوليين •

وثمة مظهر آخر لغلبة الطابع الدبلوماسى للأمم المتحدة على الطابع القانونى ، وهو يتعلق بالوظيفة التشريعية للجمعية العامة ، ذلك أن هذه الجمعية لا تملك فى واقع الأمر أية سلطة تشريعية ، وكل ما تملك هو اصدار توصيات فى هذا الشأن ، على أن يؤخذ فى الاعتبار ما لهذه التوصيات من قيمة أدبية كبيرة استطاعت الجمعية العامة بها أن تغدو ذات أثر فعال فى السياسة الدولية ولا سيما بعد نجاحها فى تسوية أزمة السويس ١٩٥٦ لصالح السلام والأمن والعدل فى المجتمع الدولى ، وهو أمر كان من شأنه تزايد سلطان الجمعية العامة خصوصا بعد أن زاد عدد أعضاء الأمم المتحدة •

أما مظاهر غلبة الطابع الدبلوماسى على الطابع التنفيذى ، فهى تبدو فى جعل مجلس الأمن بمثابة هيئة تنفيذية من الناحية النظرية فحسب • ويرجع ذلك الى أنه يتعين فى سبيل الوصول الى قرار فى المسائل الموضوعية الهامة أن يتفق رأى الأعضاء الدائمين فيه وهو أمر لا يتحقق فى كثير من الأحوال • فكثيرا ما وقف حق « الفيتو » الذى تملكه الدول الخمس الكبرى حائلا دون اجماعها الذى يعد شرطا ضروريا لاصدار أو تنفيذ مثل هذا القرار • واذا أمكن توافر هذا الاجماع بالنسبة لبعض القرارات ، فانها من الناحية العملية مجرد توصيات يتوقف أثرها على رضاء الدول بتنفيذها ، أو مدى الاعتقاد بأنها تعبر عن رغبة الرأى العام العالمى وارادته • وقلما يستطيع مجلس الأمن أن يتفق على أن عدم تنفيذ قرار ما يعد بمثابة تهديد أو اخلال بالسلم والأمن ، وأن الواجب يقتضى اتخاذ ما يلزم من التدابير لتنفيذه (٣) •

واذا كان الأمر على هذه الصورة فيما يتعلق بمجلس الأمن وهو بمثابة الجهاز التنفيذى للأمم المتحدة ، فمن باب أولى أن يكون ذلك بالمثل فيما يتعلق بالدور التنفيذى للمجعية العامة نظرا لأن جميع قراراتها لا تعدو كونها توصيات كما سبق القول ، بمعنى أنه يعوزها عنصر الالزام قانونا اذ أن مخالفتها لا يترتب عليها مسئولية من الناحية القانونية • وليس لقراراتها

---

(٣) د • عز الدين فوده ، المرجع السابق ، ص ٤٤ ـ ٤٦ •

الآمرة الا فى مواجهة فروع الأمم المتحدة الأخرى وفيما يتعلق بالمسائل التى تمس التنظيم الداخلى للأمم المتحدة (٤) · أما النفوذ الذى تملكه الجمعيـة العامة فهو مستمد من القوة السياسية والقوة المعنوية التى تكتسبها من كونها تعبيرا عن رأى الجماعة الدولية المشتركة ، وتعبيرا عن الصالح العام المتمثل فى العمل على تحقيق السلام الدولى ، مما يضطر الدولة فى كثير من الأحوال الى قبول توصيات الجمعية العامة ولو كانت مخالفة لرأيها ، خشية استنكار الرأى العام أو اساءة مركزها داخل المنظمة وما قد ينجم عن ذلك من تعذر تعاونها مع الدول الأخرى ·

ولقد تأكد الطابع الدبلوماسى للأمم المتحدة خلال التجارب التى خاضتها لزيادة فاعليتها من طريق تدعيم الجهاز التنفيذى ، اذ أدت المحاولات التى اتخذت هذا الطريق الى نتائج بعكس الغرض المنشود ، فقـد ازداد التوتر فى الموقف الدولى حينئذ بدلا من تخفيف حدته · فحين عجز مجلس الأمن — وهو صاحب الحق وحده فى استخدام القوة عند وقوع العدوان — عن الوصول الى قرار موحد بشأن الأزمة الكورية سنة ١٩٥٠ بسبب الخلاف بين المعسكرين، برز الاتجاه الى تخويل الجمعية العمومية هذا الحق ، فأصدرت — تحت ضغط الولايات المتحدة — قرارها التاريخى المسمى « الاتحاد من أجل السلام » فى ٣ نوفمبر ١٩٥٠ ، وهو يقضى بنقل السلطة الرئيسية فى حفظ الأمن من مجلس الأمن الى الجمعية العامة اذا ما أخفق الأول فى القيام بها · وأوصت الجمعية العامة الدول الأعضاء بأن يحتفظ كل منها بعدد مدرب ومنظم من القوات المسلحة حتى يمكن استخدامها عند الحاجة · وبناء على هذا القرار الذى يمثل تحولا أساسيا فى اتجاه الأمم المتحدة ، اتخذت الجمعية العامة اجراءات عسكرية ضد كوريا الشمالية · بيد أن هذه التجربة خلفت عواقب سيئة فى المحيط الدولى ووسعت من شقة الخلاف بين المعسكرين ، فازدادت بالتالى حدة الحرب الباردة الناشبة بينهما · وقد انعكس ذلك بتأثير سيء على كيان المنظمة الدولية وسمعتها نتيجة لتدخل المصالح الدولية المتضاربة فى هذه الأزمة · وقد لقيت التجربة المماثلة التى خاضتها الأمم المتحدة فى الكونغو ابان أزمته عام ١٩٦١ باستخدام قوات محاربة تحمل سلاحا وعتادا حربيا نفس المصير وأسفرت عن نفس النتائج الضارة ·

وهكذا أثبتت الأحداث الدولية أن أقوم السبل لتحقيق السلام هو مباشرة

---

(٤) كالموافقة على الميزانية (المادة ١٧) ، وانتخاب الرئيس (المادة ٢١) وقبول الأعضاء الجدد (المادة ٢٤) وانشاء اللجان الفرعية (المادة ٢٢) · وللجمعية العامة سلطات خاصة منها سلطة التعيين فى الأمم المتحدة ، فلها الحق فى تعيين الأعضاء غير الدائمين فى مجلس الأمن ، وفقـا لما بيناه فى المبحث الثانى من الفصل الأول من هذا الباب ·

الأمم المتحدة مهامها بالأساليب الدبلوماسية . وقد تحقق ذلك فى تدخلها ابان العدوان الثلاثى على مصر عام ١٩٥٦ . فعلى الرغم من استخدام المنظمة قوة دولية فى تلك الأزمة الا أن ذلك قد تم نتيجة مباحثات ومشــاورات دبلوماسية أدت الى اتفاق الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى على اتخـاذ هذا التدبير . هذا فضلا عن أن قوات الطوارىء الدولية لم تكـن بطبيعتها وتشكيلها قوات حربية بمعنى الكلمة ، بل كانت قوات رمزية عدتها أسلحة رمزية خفيفة ومهمتها الوقوف على خطوط الهدنة للاشراف على وقف الأعمال العدوانية وانسحاب المعتدين وفقا لقرار الجمعية العـامة الصــادر فى ٢ نوفمبر ١٩٥٦ (٥) . وقد كان النجاح الذى حققته تجربة السويس من أهم العوامل التى رفعت مكانة المنظمة الدولية ، وذلك على النقيض من تجربتى كوريا والكونغو ، مما يرجع أساسا الى رجحان كفة المهام الدبلوماسية للأمم المتحدة على المهام التنفيذية فى القدرة على تحقيق أغراضها السياسية .

ولا ريب أن غلبة الطابع الدبلوماسى للأمم المتحدة على الطابع القضــائى والطابع التنفيذى ضرورة حتمية طالما أن الدول تتشبث بسيادتها ولا تقبل التنازل عنها والتضحية بها ولو فى سبيل السلم والأمن الدولى . فهى ترفض الالتزام بقبول أى أحكام تصدرها ضدها أية سلطة قضــائية مهما بلغت مكانتها ، وترفض تخويل أية هيئة دولية سلطة تنفيذ هذه الأحكام . ولا تقبل ذلك فى الحالين الا طواعية ، الأمر الذى لا يتحقق فى الواقع العملى .

وتتجلى هذه الحقيقة فى ظل التوتر الدولى بصفة خاصة ، اذ يتعذر أن تسود المبادىء القانونية كما هو مأمول ، وأن تقدم حلول حاسمة للمشاكل التى تهدد السلم والأمن . بل أن الدول فى مثل هذه الظروف لا ترتضى الالتزام بحكم القانون أو قبول قضاء المحاكم الدوليــة فى منازعاتهـا ، وانما تؤثر تسويتها عن طريق المفاوضات الدبلوماسية لما تتضمنه من أساليب المساومة والضغط ، سواء داخل الأمم المتحدة أو خارجها . وقد برهن على ذلك كثرة عدد المنازعات التى عرضت على الجمعية العامة ومجلس الأمن دون أن تعرض

---

(٥) من أهم النقاط الأخرى للاختلاف بين ظروف وطبيعة تشكيل القــوة الدولية فى كل من أزمة كوريا وأزمة السويس أن الدول التى شكلت من قواتها قوة الطوارىء الدولية بعد حرب السويس كانت جميعا دولا محايدة ولم تشترك فيها أية قوة من القوى الدولية الكبرى ، بينما كانت قوات الأمم المتحدة فى كوريا يتبع معظمها الولايات المتحدة الأمريكية وهى قوة كبرى . كما تم تشكيل هذه القوات ومرابطتها فى أراضى مصر بموافقتها ورضاها ، وكان معروفا أن أمر بقاء تلك القوات انما يرتبط بموافقة الدولة المضــيفة ويتمشى مع سيادتها . ولذلك استجاب الأمين العام للأمم المتحدة لطلب مصر سحب هذه القوات قبيل عدوان ٥ يونيو ١٩٦٧ .

على محكمة العدل الدولية ، على الرغم من أن الكثـرة الغالبـة منها منازعات قانونية وليست سياسية .

كما يدل على ذلك أيضا أن الاتحاد السوفييتى ، وهو دولة كبرى ، لا يثق فى حل منازعاته بغير الطرق الدبلوماسية ، اعتقادا منه أن « أسلوب المفاوضات يجب أن يصبح الأسلوب الوحيد لفض المنازعات الدولية » (٦) . ولذلك كان ينفر من اللجوء الى تحكيم المحاكم الدولية أو القبول بولاية هيئات جماعيـة أخرى أيا كانت طبيعتها فى حل الخلاف الذى يكون طرفا فيه ، فلم تعلن احدى دول المعسكر الاشتراكى قبول الولاية الجبرية لمحكمة العدل الدولية على الرغم من أنها ممثلة فيها بقضاة . وهى تبرر هذا النفور بتعارض اللجوء الى الهيئات الجماعية مع مبدأ السيادة القومية (٧) ، فضلا عن ارتيابها فى المحاكم الدولية باعتبارها أداة للبرجوازية وعصر الاستعمار .

بل ان الأمم المتحدة ذاتها وسائر المنظمات الدولية والاقليمية قد تشجع الدولة التى لا ترتضى الاحتكام الى محكمة العدل ولا ترغب فى عرض نزاعها مع غيرها تحت منبر الأمم المتحدة على الدخول فى مفاوضات ثنائية مع الطرف الآخر فى هذا النزاع ، وذلك ادراكا من المنظمة الدولية للواقع الدولى ، ولأن البديل الوحيد لهذا الأسلوب هو احتمال التجاء هذه الدولة الى استخدام القوة ، مما قد يهدد السلم والأمن الدولى .

فلا غرو — فى ضوء ما تقدم — أن تسيطر الأساليب الدبلوماسية كالمفاوضة والمساعى الحميدة والوساطة والتوفيق على القواعد القانونية فى مجال فض المنازعات بالطرق السلمية فى ظل ميثاق الأمم المتحدة ، مما يجعـل الأمم المتحدة تنظيما دبلوماسيا أكثر منه قانونيا أو تنفيذيا .

الطابع العالمى للدبلوماسية فى الأمم المتحدة :

من أهم الملامح التى تميزت بها الأمم المتحدة عن عصـبة الأمم طابعهـا العالمى ، فلقد افتقدت العصبة هذا الطابع رغم اجماع الشعوب والساسـة على ضرورة توافره بوصفه حجر الزاوية فى بنائها . بيد أنه حالت دون ذلك العوامل التى سبق أن ذكرناها وهى رفض الكونجرس الأمريكى انضـمام الولايات المتحدة الى العصبة ، ورفض حكومة الثورة الاشتراكية فى روسيا الاشتراك فيها انطلاقا من نظرتها اليها كأداة للبرجوازية ، فضلا عن أنهـا لم تدع الى ذلك رضوخا للضغط الذى مارسه كليمنصو Clemenceau

(٦) د . عز الدين فوده ، المرجع السابق ، ص ٤٥ .

(٧) دراسات فى الدبلوماسية العربية ، الجزء الخامس الخاص بالحلقة الثالثة التى نظمها المعهـد الوطنى للانماء والادارة فى بيروت ، ١٩٦٧ ، ص ١١٤ .

ولئن كان الاتحاد السوفيتي قد انضم بعد ذلك الى المنظمة فان اشتراكه فيها لم يدم أكثر من خمسة أعوام • كما كان من أهم أسباب الطابع الأوربى للمنظمة تفرد انجلترا وفرنسا بالسيطرة عليها وتمكنهما من دمغها بهذا الطابع • ومن مظاهر ذلك معارضة انجلترا للطلب الذى تقدم به مندوب اليابن لتقرير مبدأ المساواة بين الأجناس ضمن المبادىء الأساسية فى الميثاق ، اذ كان بقاء التفرقة العنصرية بين الأوربيين وغيرهم عاملا يخـدم مصـالح انجلتـرا الاستعمارية ، وعلى العكس من ذلك فن تقرير مثل هذا المبدأ يؤثر تأثيرا بالغا فى تلك المصالح • وبعد أن رفض اقتراح اليابان أعادت الصين عرضه وهددت بالامتناع عن توقيع الميثاق ، مما أدى فى النهـاية الى الاستجابة لهذا المطلب •

غير أن اليابان ما لبثت أن انسحبت من العصبة سنة ١٩٣٢ وتبعتهـا ألمـانيا سنة ١٩٣٣ وايطاليا سنة ١٩٣٧ • وانسحبت أيضا بعض الجمهوريات الأمريكية واعتزل البعض الآخر مسايرة لموقف الولايات المتحدة الأمريكية ، أو فقـدا للثقـة فى فاعليـة العصبـة • وبذلك نشـأت العصبـة محـرومة من اشتراك أكبر دولتين فى العالم فى العمل الدبلوماسى فى اطارها ، وتضاءل هذا العمل تدريجيا حتى أصبح قاصرا على الدولتين الأوربيتين المهيمنتين عليها وقلة من الدول المتوسطة والصغرى •

على أن انحصار الدبلوماسية فى عصبة الأمم فى نطاق عـدد محدود من الدول لم يكن المظهر الوحيد للطابع غير العالمى للهيئة ، بل كانت ثمة مظاهر أخرى لغلبة « الأوربية » على « العالمية » • وقد تمثلت هذه المظاهر فى عضوية مجلس العصبة ، وجنسية الموظفين الدوليين ، واختيار مدينة جنيف — فى أوربا — مقرا للعصبة • أضف الى ذلك أن المنازعات التى عنيت العصـبة بعلاجها ونجحت فيها كانت فى كثرتها الغالبة أوربية ، على حين عجزت عن علاج المشاكل غير الأوربية • كما أن الوظيفة الادارية التى اضطلعت بهـا العصبة لم تتجاوز نطاق أوربا ، فادارة اقليم السار ، وميناء دانزج ، وحماية الأقليات ، كانت كلها مسائل أوربية بحتة ، بل ان نظام الانتداب الذى قد يبدو عالميا لم يكن فى الواقع الا محاولة لاضفاء الشرعية القانونية على نظام الاستعمار الأوربى •

وهكذا جعل الطابع الأوربى عصبة الأمم شبه امتداد للمؤتمرات التى كانت السيطرة فيها للقارة الأوربية عامة والدول الكبرى فيها خاصة ، مما يبرر قول بعض الباحثين ان العصبة كانت نقابة أوربية يدور نشاطها الدبلوماسى حول تنفيذ سياسة اقليمية قصيرة المدى أكثر مما كانت تنظيما دوليا يتخذ العالم أجمع ووحدته محورا لهذا النشاط •

وعلى العكس من ذلك كان طابع الأمم المتحدة ، مما يرجع الى اختلاف الظروف التى أنشئت خلالها كل من المنظمتين الدوليتين • فقد توافرت فى الأمم المتحدة

« العالمية » التى طالب بها الرأى العـــام ، وعمل واضعو الميثاق على تدارك النقائص التى شابت عصبة الأمم ، وأرادوا أن يجعلوا المنظمة تعبيرا عن رأى الجماعة الدولية التى تمثل جميع الشعوب ، ورمزا للضمير العالمى فى تطلعه الى السلم والأمن والرخاء • ولقد بدا هذا الطابع واضحا فى عدد الدول التى وقعت على ميثاق الأمم المتحدة فى مؤتمر سان فرنسسكو سنة ١٩٤٥ ، اذ بلغ هذا العدد خمسين دولة وتزايد عدد الأعضاء حتى بلغ فى الدورة الثلاثين التى بدأت أعمالها فى ١٦ سبتمبر ١٩٧٥ (١٤٤) دولة بعد أن ضمت ستة أعضاء جدد ، على حين بلغ عدد الأعضاء المؤسسين للعصبة ٣٢ دولة ليس من بينهم الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى ، وقد تراوح هذا العـدد بين الزيادة والنقصان حتى قضى على المنظمة بنشوب الحرب العالمية الثانية (٨) • ولا ريب فى أن حصول عدد كبير من الدول الافريقية والآسيوية على الاستقلال بعد تلك الحرب وانضمامه الى الأمم المتحدة دعم الطابع العالمى للعمل الدبلوماسى فى نطاقها •

ولقد اختصت الأمم المتحدة دون عصبة الأمم بالطابع العالمى بســـبب الاختلاف بينهما فى عاملين ، أولهما جغرافى والثانى يتعلق بطبيعة المنظمة ذاتها • ويرجع الاختلاف جغرافيا الى التباين بين المنظمتين فى توزيع القوة أو النفوذ وفى المبادىء التى تسود كلا منهما • أما الاختــلاف فيما يتعلق بطبيعة المنظمة فقد نشأ عن طبيعة المنازعات المنبثقة بدورها عن الاختلاف فى توزيع القوة وفى المبادىء •

وقد كانت عصبة الأمم منظمة أوربية بالنظر الى توافر العوامل الثــلاث الآتية : (أولا) ان نشأة ظاهرة الدولة بمعناها الحديث كانت مقصورة على أوربا ونصف الكرة الغربى • ويبين الجدول الاحصائى الوارد فى نهاية هذه النبذة أن حوالى ثلاثة أرباع الدول أعضاء العصـــبة كانت تنتمى الى تلك المنطقة ، ومن ثم كانت مظاهر المنازعات بين القوى الاقليمية فيها قليلة ، وكان معظمها يعتبر خارجا عن حدود العصبة • (ثانيا) حـــدت العــزلة والاتجاهات الأمريكية حيال العصبة من درجة وحجم تدخل المنظمة فى منطقة نصف الكرة الغربى ، بالاضافة الى أن كثيرا من دول أمريكا اللاتينية قبلت وجهة النظر القائلة بوجوب امتناع العصبة عن التدخل فى تلك المنطقة • وقد كان اختلاف تلك الدول عن الولايات المتحدة يتخطى مسألة الانضمام

(٨) بلغ هذا العدد الحد الأقصى سنة ١٩٣٢ وكان ستين دولة ، وبلغ حده الأدنى سنة ١٩٣٩ وكان أربعا وأربعين دولة ، على حين أن خريطة أوربا كانت ، بعد انشاء الدول الجديدة فى أعقاب الحرب العالمية الأولى وبمقتضى معاهدة فرساى ، تضم ثلاثين دولة كما سبق البيان ، مما يدل على أن العصبة كانت أوربية أكثر منها عالمية •

الى فريق واحد فى مواجهة الانضمام الى فرقاء متعددين • بيد أن قيمة الانضمام الى عضوية العصبة كانت تكمن بالنسبة لمعظم دول أمريكا اللاتينية فيما يعود به نظام العصبة عليها من فوائد ومن مزايا يمكن أن تحصل عليها فى مجال التعاون الاقتصادى والاجتماعى والتعليمى • أما العامل الثالث وهو الاكثر أهمية فهو أن القوى العظمى فى العصبة والأعضاء الدائمين كانوا من الأوربيين الذين نظروا اليها منذ البداية بوصفها امتدادا ووصلا للدبلوماسية الأوربية ، فحولوها الى أداة للعمل فى خدمة ذلك النظام الخاص المعروف باسم دبلوماسية الوفاق الأوربى ، بدلا من أن يخضعوا للالتزامات العالمية ولمبادىء الهيئة •

ولقد تدعم الطابع العالمى للامم المتحدة خلال الفترة التى أعقبت الحرب العالمية الثانية على أثر نشأة دول جديدة تحررت شعوبها من الاستعمار فى أفريقيا وآسيا والشرق الأوسط ، وهكذا طرأ تحول سريع على الأمم المتحدة حتى أن المنظمة الدولية كانت فى بدايتها تشبه العصبة من حيث نوعية الأعضاء أكثر مما كانت كذلك فى سنة ١٩٦٦ (٩) • وسوف نعالج بالتفصيل موضوع تدعيم الدبلوماسية البرلمانية بانضمام الدول الآفرو أسيوية الى الأمم المتحدة فى المبحث التالى •

بيان مقارن عن عضوية عصبة الأمم والأمم المتحدة للدلالة

على الطابع العالمى للأمم المتحدة بعد تزايد انضمام الدول الأفرو أسيوية اليها

	أوربا	أمريكا اللاتينية	آسيا	الشرق الأدنى	أفريقيا	امريكا الشمالية
العصبة : الأعضاء الأصليون	١٦	١٧	٤	١	٢	١
العصبة : مجموع الأعضاء	٢٨	٢١	٥	٤	٣	١
الأمم المتحدة : الأعضاء الاصليون	١٥	٢٠	٣	٦	٣	٢
الأمم المتحدة : مجموع الأعضاء (١٩٦٦)	٢٩	٢٤	١٦	١٠	٤٠	٢

(٩) الأمم المتحدة وعصبة الأمم ، ميشالاك ، المرجع السابق ، ص ٩٠ ، ٩١ •

هذه هى مظاهر الطابع العالمى للأمم المتحدة فى جانبها التنظيمى • أما حيث الناحية الموضوعية ، فان أهداف الميثاق تعبر بدقة ووضوح عن الطابع العالمى للأمم المتحدة • كما تؤكده المبادىء الأساسية للأمم المتحدة وفى مقدمتها مبدأ المساواة فى السيادة بين الدول ، وحق تقرير المصير ، واحترام حقوق الشعوب ، وكفالة الحريات الأساسية للناس جميعا بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء • وقد بذلت الأمم المتحدة كثيرا من الجهود فى سبيل وضع هذه المبادىء موضع التنفيذ ، ومن أبرز انجازاتها فى هذا المجال اصدار الاعلان العالمى لحقوق الانسان فى سبتمبر ١٩٤٨ • ولا أدل على هذه الجهود أيضا من أن الأمم المتحدة ، وهى جهاز للاتصالات بين الدول ، قد أباح ميثاقها للأفراد من رعايا الدول والاقاليم التابعة حق التقدم بشكاوى أو عرائض لمجلس الوصاية وللجمعية العامة تتصل بتصرفات الدول الاستعمارية •

وقد وضعت أحكام الميثاق بما يكفل توافر الصبغة العالمية للعمل الدبلوماسى بالمنظمة • وفيما يلى أهم هذه الأحكام :

(١) أولوية الأحكام التى قررها الميثاق على المعاهدات والالتزامات الدولية الأخرى • ومقتضى ذلك أنه اذا تعارضت الالتزامات التى يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة وفقا لهذه الأحكام مع أى التزام دولى آخر يرتبطون به ، فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على الميثاق (المادة ١٠٣) •

(٢) اختصاص الأمم المتحدة بالعمل على أن تسير الدول غير الاعضاء فيها على مبادىء الميثاق بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولى (المادة ٦/٢) •

(٣) سريان بعض أحكام الميثاق فى مواجهة الدول غير الأعضاء ، مما يؤكد « عالمية » أهداف الأمم المتحدة ومبادئها ، وبالتالى « عالمية » العمل الدبلوماسى الذى يجرى فى المنظمة لتحقيق هذه الأهداف والمبادىء • وتستند هذه القاعدة الى أن الهدف من انشاء الأمم المتحدة اقامة جهاز سياسى دبلوماسى يمارس سلطاته المتصلة بصيانة السلم والأمن الدولى حيال كافة دول العالم ، مما يجعل الميثاق وثيقة دولية عامة لا تخضع للقواعد العادية المتصلة بعدم سريان المعاهدات فى حق الدول غير الأطراف فيها •

وتقرر الاحكام المشار اليها حقوقا للدول غير الاعضاء كما تتضمن التزامات عليها مقابلة لهذه الحقوق وهى :

(أ) حق التشاور مع مجلس الأمن بقصد حل المشاكل الاقتصادية الخاصة التى تواجهها الدولة نتيجة لتنفيذ تدابير قمع اتخذها المجلس (المادة ٥٠) •

(ب) حق تنبيه مجلس الأمن او الجمعية العامة الى اى نزاع تكون الدولة طرفا فيه اذا كانت تقبل مقدما فى خصوص هذا النزاع التزامات الحل السلمى (المادة ٢/٣٥) .

(جـ) حق الاشتراك فى مناقشات مجلس الامن اذا كانت طرفا فى نزاع معروض عليه (المادة ٣٢) .

(د) حق الانضمام الى الوكالات المتخصصة ، مما يتيح للدول غير الاعضاء المشاركة فى نشاط هذه المنظمات الدولية .

(٤) مراعاة الطابع العالمى فى وظائف الأمم المتحدة وسلطاتها ، فالجمعية العامة تختص بمناقشة أية مشكلة دولية تعرضها عليها الدول الأعضاء أو ترفعها اليها أجهزة الأمم المتحدة الأخرى . ومجلس الأمن يختص بتسوية المنازعات أو المواقف الدولية التى يكون من شأنها اذا استمرت تعريض السلم والأمن الدولى للخطر . ولا يتدخل المجلس فى المنازعات التى لا يتوافر فيها هذا الشرط الا اذا اتفق أطراف النزاع على رفعه اليه .

ومن ثم فان عالمية الوظائف المنوط بالجمعية العامة ومجلس الأمن القيام بها مبدأ أساسى فى اختصاصاتهما ، ولكن هذا المبدأ مقيد بالنسبة لمجلس الأمن على حين أنه مطلق بالنسبة للجمعية العامة بحكم ما تملكه من اختصاص عام ، فإنها أن تنظر وتناقش جميع المسائل التى تدخل فى نطاق وظائف الأمم المتحدة ، وهى التى تقوم بوضع خطوط السياسة العامة الدولية ، وتناقش المسائل السياسية والاقتصادية والاجتماعية ذات الأهمية الدولية التى تدخل فى نطاق الميثاق ، كما أن لها سلطة مناقشة اى مسالة تكون لها صلة بالسلام العالمى .

(٥) مراعاة مبدأ عالمية المنظمة فى اختيار الأعضاء غير الدائمين بمجلس الأمن كما جرى العرف على ذلك فى تشكيل المجلس الاقتصادى والاجتماعى . وفى تعيين موظفى الأمانة العامة وسائر الموظفين الدوليين فى فروع الأمم المتحدة والمنظمات الدولية المرتبطة بها . ففى كل هذه الأحوال يراعى التوزيع الجغرافى العادل الذى يسمح بتمثيل كل مناطق العالم أو أهم مدنياته الأساسية .

الطابع البرلمانى فى دبلوماسية الأمم المتحدة :

تقوم الدبلوماسية البرلمانية على دعامتين : أولاهما العلانية والثانية اتخاذها المنظمات الدولية ميدانا لها . وبعبارة أخرى فانها دبلوماسية مفتوحة تمارس فى اطار هذه المنظمات مما يكسبها خصائص تنفرد بها دون غيرها من أنواع الدبلوماسية . ويتمثل طابع العلانية والطابع البرلمانى فى عدة مظاهر تضمنتها احكام الميثاق واستقرت بالتطبيق العملى .

اولا : علانية المعاهدات :

ينصرف مدلول العلانية فى الدبلوماسية كما سبق البيان ـ الى الافصاح عن السياسة الخارجية للدولة فيما تنتهجه من وسائل دبلوماسية لتنفيذ هذه السياسة ٠ وتتوافر العلانية الكاملة اذا شملت المفاوضات والمعاهدات معا ٠ أما اذا اقتصرت على المعاهدات فانها تفتقد حينئذ عنصر الاكتمال أو الشمول ٠ وفيما يتعلق بعلانية المعاهدات أكد ميثاق الأمم المتحدة هذه القاعدة بحسبانها وسيلة لنبذ اسلوب الدبلوماسية السرية ٠ فنص على وجوب تسجيل المعاهدات والاتفاقات الدولية فى الأمانة العامة ، وقيام الأمانة بنشر هـذه المعاهدات والاتفاقات فى أقرب وقت ممكن كى يتسنى احاطة الدول الأعضاء علما بها فى حينها ٠ وقد تضمن هذا الحكم جزاء على مخالفته وهو عـدم الاحتجاج بالمعاهدات غير المسجلة ، اذ نصت المـادة ١٠٢ من الميثاق على ما يأتى :

١ ـ كل معاهدة وكل اتفاق دولى يعقده أى عضو من أعضاء الأمم المتحدة بعد العمل بهذا الميثاق يجب أن يسجل فى أمانة الهيئة ، وأن تقوم بنشره بأسرع ما يمكن ٠

٢ ـ ليس لأى طرف فى معاهدة أو اتفاق دولى لم يسجل وفقا للفقرة الأولى من هذه المـادة أن يتمسك بتلك المعاهدة أو ذلك الاتفاق أمام أى فرع من فروع الأمم المتحدة ٠

وقد اقتبس هذا الحكم بشطريه من عهد عصبة الامم ، وجاءت الفقرة الاولى منه مطابقة لمثيلتها فى المـادة ١٨ من العهد ٠ اما الفقرة الثانية فقد نصت صراحة على الجزاء المترتب على عدم القيام بالتسجيل ، وكان هذا الأمر موضع لبس فى المـادة المشار اليها ٠

ويشمل التسجيل المعاهدات التى تبرم بين أعضاء الأمم المتحدة بعضهم وبعض أو بين الهيئات الدولية بعضهـا وبعض ، أو بين الدول الأعضـاء والهيئات الدولية ، وذلك وفقا لأحكام اللائحة التنظيمية التى وضعتها الجمعية العامة فى هذا الشأن فى ١٤ ديسمبر سنة ١٩٤٦ ٠ ويتولى الأمين العام نشر هذه المعاهدات واتفاقات فى مجموعات مسلسلة (١٠) ٠

ثانيا : علانية المفاوضات :

قطعت الأمم المتحدة نصف الطريق الى الدبلوماسية العلنية الكاملة بالنص فى ميثاقها على ضرورة التزام الدول الأعضاء بالاعلان عن المعاهدات من طريق

---

(١٠) بلغ عدد المعاهدات والاتفاقيات الدولية التى سـجلت فى الأمانة العامة منذ سنة ١٩٤٦ أكثر من عشرة آلاف معاهدة واتفاقية ٠

تسجيلها فى الأمانة العامة . واستكملت المنظمة الدولية النصف الأخـــر بممارسة هذه الدبلوماسية فى اطارها . ذلك أن المناقشات العلنية ، وهى اهم الخصائص المميزة للدبلوماسية البرلمانية ، لا تعدو أن تكون شكلا من أشكال المفاوضات بين الدول . ومن ثم يتبين أن العلانية هى القاسم المشترك بين نوعى الدبلوماسية الحديثة : المفتوحة والبرلمانية ، وهى التى جعلت النوع الثانى امتدادا للنوع الأول . ويبدو هذا الامتداد فى مفهوم هـــذا القاسم المشترك فى كل منهما ، اذ يعنى علانية المعاهدات فى الدبلوماسية المفتوحة كما استقر على ذلك التطبيق العملى ، على حين يقصد به علانيـــة المناقشات والمداولات وهى مرادفة للمفاوضات ، فى الدبلوماسية البرلمانيـــة وذلك طبقا لقواعد اجرائية معينة فى المنظمة الدولية ، بالاضافة الى علانيـــة المعاهدات بطبيعة الحال .

واذا كانت الدبلوماسية البرلمانية تعد تجديدا للدبلوماسية المفتوحة ، فان ثمة صلة مماثلة بينها وبين دبلوماسية المؤتمرات الدولية التى ســادت فى نهاية القرن الماضى وأوائل القرن الحالى . بل ان هذه الصلة أوثق ، مما يصح معه القول ان دبلوماسية المنظمات الدولية صـــورة متطورة من دبلوماسية المؤتمرات المفتوحة . ويتبين ذلك اذا لوحظ أن الشكل الأخير يمثل الدبلوماسية الجماعية أى المختلطة التى تتعدد فيها أطراف المفاوضات ، على حين أن الدبلوماسية المفتـوحة قد تكـــون ثنائيـــة ـ أى وســـيلة للتفاوض والاتفاق بين دولتين معينتين ـ أو مختلطة . ومن البديهى أن العلانية أكثر تحققا فى الدبلوماسية المختلطة لأن مجال الانغلاق فيها أقل . يضاف الى ذلك أن دبلوماسية المؤتمرات وضعت مجموعة من القواعد ونظم الاجراءات التى أفاد منها النظام الدبلوماسى فى الأمم المتحدة بعد أن استقرت تلك النظم وأصبحت بمثابة عرف دولى . وما لبث أن دخل كثير منها فى صلب بعض التشريعات الوطنية ، كما تضمنتها بعض المعاهدات الدولية . ثم أدمجت هذه القواعد فى تنظيمات الأمم المتحدة التى صيغت على غرار البرلمانات ، وأسفر هذا المزج عن النظام القائم .

ولذلك ، يطلق نيكلسون على الدبلوماسية البرلمانية اسم « الدبلوماسية من طريق المؤتمر » Dip'omacy by conference ، هو نفس الاسم الذى يطلقه على الدبلوماسية التقليدية التى تمارسها الدول فى المؤتمرات ، مستندا فى ذلك الى أن اجتماع الدول فى مؤتمر يعد ـ من وجهـة نظره ـ المظهر الدبلوماسى الوحيد الذى يتوافر فى المنظمات الدولية . ويعرف آخرون الأمم المتحدة بأنها مؤتمر دبلوماسى دائم(١١) Standing Diplomatic Conference

(١١) Feltham, R.G. Handbook, 1970, p. 81.

ومن الواضح أن هـــذه التسمية ـ مثلها مثل سابقتها ـ تعوزها الدقة ، فعلى حين أضافت صفة جديدة الى التعريف وهى « الديمومة » أو « الاستمرار » التى تميزها عن المؤتمرات الدولية نجدها أغفلت أهم الصفات أو الخصائص المميزة للدبلوماسية فى الأمم المتحدة وهى « البرلمانية » • ولا يمكن القول ان « الدوام » يقترن ، بالضرورة ، بتلك الخاصة ، فلقد وجدت مؤتمرات أو مجالس دبلوماسية علنية اتسمت بالدوام قبل أن ينشأ النظام البرلمـــانى بصورته الراهنة بآلاف السنين كما سبق أن نوهنا • وانما يكمن الفارق بين الدبلوماسية البرلمانية بمعناها العلمى وبين المؤتمرات أو المجالس القديمة فى خاصة البرلمانية بمفهومها الحديث وفى سائر الخصائص التى ذكرناها مجتمعة فى تعريف الدبلوماسية البرلمانية • فالأمم المتحدة ليست مجرد منبر لعرض الآراء •

ولـما كان الأخذ بالدبلوماسية المفتوحة ـ بمعناها الشامل فى التنظيم الدولى ـ يقتضى بداهة أن تكون الجلسات التى تعقدها فروع الأمم المتحدة علنية ، بحسبانها الوسيلة التى تحقق عنصر العلانية فى المفاوضات ، فقد ورد الميثاق خلوا من النص على هذه القاعدة ، وترك تقرير ذلك وغيره مما يتعلق بتنظيم الجلسات الى اللوائح الداخلية للفروع • فنصت لائحة الجمعية العامة على أن تكون جلسات الجمعية واللجان الرئيسية التابعة لها علانية ، ما لم تقرر الجمعية أو لجنة من اللجان جعل بعض جلساتها ذات صفة خاصة أى جعلها مغلقة لاعتبارات معينة • ونصت لائحة مجلس الأمن على أن تكون جلسات المجلس علانية الا فى الحالة التى يقرر فيها خلاف ذلك • ويجب أن تتم مداولات المجلس فى شأن اصدار التوصية بتعيين الأمين العام فى جلسات سرية •

فالأصل أن تعقد جلسات الجمعية العامة أو مجلس الأمن علانية ، والاستثناء أن تقرر سريتها • وثمة قيد يرد على استخدام هذه الرخصة منصوص عليه صراحة بالنسبة الى الجمعية العامة ومفهوم ضمنا بالنسبة لمجلس الأمن ، وهو أن تتوافر اعتبارات خاصة تتطلب السرية • ومفهوم أن تقدير هـــذه الاعتبارات متروك لأعضاء الجمعية العامة أو مجلس الأمن بحسب الاحوال فيما عدا حالة واحدة يلتزم فيها مجلس الأمن بعقد الجلسات سرا ، وهى حالة النظر فى ترشيح الأمين العام كما تقدم ، والحكمة فى ذلك ـ فيما نرى ـ هى تفادى عرض المناقشات التى تدور حول هذا الموضوع الدقيق على الرأى العام ، لـما قد يكتنف هذه المناقشات من تنـازع بين الدول ومن تعريض لبعض الشخصيات المرشحة لمنصب الأمين العام ، وهى أمور لا يحقق اعلانها على الملأ خدمة المبادىء والأهداف التى تنشدها الأمم المتحدة ، بل انه قـد ينجم عنه آثار سيئة فى العلاقات الدولية ، فضلا عن الاســاءة الى بعض المرشحين •

وعلى ذلك فان اباحة سرية الجلسة التى يتداول فيها مجلس الأمن فى شأن اصدار التوصية بتعيين الأمين العام لا تتضمن خروجا على مبدأ الدبلوماسية المفتوحة الذى التزمت به الأمم المتحدة . ويبدو ذلك واضحا اذا لوحظ أن الهدف من العلانية وهو كفالة رقابة الشعوب على السياسات الدولية لا يتصور امكان تحققه الا فى المسائل الموضوعية التى يستطيع الرأى العام العالمى ادراكها . أما اختيار الأمين العام من بين جملة أشخاص مرشحين فهو مسألة تخرج عن نطاق هذا الادراك لتعلقها بسير هؤلاء الأشخاص وقدراتهم .

وفى رأينا أيضا أن تقرير عقد جلسات الجمعية العامة أو مجلس الأمن بصفة سرية فى الأحوال الاستثنائية لا يعد مخالفة لقاعدة العلانية فى دبلوماسية الأمم المتحدة ، لأن هذه السرية لا تحول دون احاطة الشعوب علما بما يدور فى هذه الجلسات ومن ثم رقابتها على السياسات الدولية ، وذلك لأن الأمم المتحدة برلمان عالمى تمثل فيه جميع الدول وتشارك فى مناقشاته عن طريق مندوبيها ، ولا تتصور السرية فى الجمعية العامة بصفة خاصة لوجود ١٤٤ عضوا بها يمثل كل دولة من هؤلاء الأعضاء وفد يتألف من عدة أفراد ، فالسرية المضروبة على تلك الجلسات لا تعدو عقدها على غير مرأى أو مسمع من وسائل الاعلام المختلفة ، على خلاف فى ذلك مع العرف المتبع فى الجلسات بصفة عامة اذ يسمح فيها بحضور ممثلى الصحافة ووكالات الأنباء والاذاعة والتليفزيون . يضاف الى ذلك أن أنباء المداولات التى تدور فى الجلسات السرية سرعان ما تتخطى نطاق السرية بعد انفضاض تلك الجلسات ، وذلك بنشرها على ألسنة ممثلى الدول المجتمعة فيها ، ولا سيما أن الهدف من فرض السرية هو اتاحة الفرص الكفيلة بنجاح المفاوضات الدائرة ، ومنها العمل فى جو من الهدوء والبعد عن المؤثرات الخارجية ـ ينتهى هذا الهدف بانتهاء الاجتماعات أيا كانت القرارات التى تتوصل اليها . ومع ذلك ، فان احتمالات اذاعة ما يجرى فى الجلسة المغلقة أقرب فى الواقع من احتمالات الكتمان طالما أن ثمة اختلافا فى الرأى حول المسألة المعروضة ، مما قد يحفز أحد الوفود الى كشف النقاب عن بعض ما جرى فى المداولات لاستمالة الرأى العام المحلى فى بلاده أو الرأى العام العالمى ، للأخذ بوجهة نظره المخالفة لما استقر عليه الرأى . وهذا الاختلاف فى الرأى هو الأكثر شيوعا من الاتفاق .

ثالثا : الأسلوب البرلمانى فى التفاوض :

اتخذ مبدأ علانية المفاوضات فى الأمم المتحدة شكل المناقشات والمداولات التى تدار فى جلسات الجمعية العامة ومجلس الأمن وغيرهما من فروع المنظمة، وذلك تبعا لانشاء التنظيم الهيكلى والداخلى للأمم المتحدة بصفة خاصة

والمنظمات الدولية والاقليمية بصفة عامة ، ووضع أسلوب العمل بها وفقا للقواعد والاجراءات والأساليب المتبعة فى البرلمانات الوطنية • وقد نجم عن هذا الشكل الجديد للتفاوض بين الدول اختلاف كبير بينه وبين التفاوض فى ظل الدبلوماسية القديمة بل وفى ظل الدبلوماسية المفتوحة التى تقوم عملا ، على مبدأ علانية المعاهدات دون المفاوضات • ولم يبق من وجوه الشبه بين هذا وذاك الا اتفاقهما فى المعنى العام للفظ المفاوضة ، وهو تبادل وجهات النظر بين الدول المتفاوضة ، واتفاقها أو اختلافها فى النتـائج تبعا لمفهوم كل منها عن الهدف الأساسى للمفاوضة وهو تسوية المنازعات بالطرق السلمية والعوامل المؤثرة فى تحقيق هذا الهدف وفى مقدمتها المصالح القومية •

ومنشأ الاختلاف بين نوعى التفاوض (١٢) أن المفاوضات بمعناها التقليدى قوامها المساومة بين أطرافها فى جو مغلق يسوده الهدوء والبعد عن المؤثرات الخارجية ، وهى تعتمد على الكفاءة الشخصية التى تتألف من عناصر كثيرة أهمها الخبرة • وتقاس هذه الكفاءة بمدى قدرة المفاوض على استخدام عناصر القوة التى تملكها الدولة التى يمثلها ، واستغلال عناصر الضعف فى الدولة التى يمثلها الطرف الآخر للحصول منه على أكبر قدر ممكن من التنازلات • وليس ثمة قواعد أو ضوابط معينة تحكم هذه المفاوضات من حيث توقيتها ومدتها ومكانها وأسلوبها وطريقة سيرها منذ أن تبدأ حتى تنتهى ، فالعبرة فى تحديد الزمان والمكان وغيرهما من العناصر بما يتفق عليه الطرفان • أما فيما يتعلق بالأسلوب أو الخطة ، فلا قيد يحد من حرية الطرفين فى مزاولة عملية الأخذ والعطاء بالكيفية التى يرتئيها كل منهما ، حتى يصلا الى حـل وسط يرتضيه كلاهما ، أو يتفقا على ارجاء التفاوض الى جولة أخرى محددة أو مفتوحة الموعد أو ينتهيا الى عدم الاتفاق • ومن مظاهر الحرية فى اجراء التفاوض أنه ليس ثمة نهج أو أسلوب معين محدد ينبغى اتباعه • فقد تكون المفاوضة شفهية ، وقد تكون بتبادل المذكرات الشفهية أو المذكرات المكتوبة • وهكذا تتعدد أشكالها بما يدل على بساطتها ويسرها • والمثـال النموذجى للتفاوض فى صورته التقليدية هو المفاوضة الثنائية اذ تتوافر فيها الخصائص التى أشرنا اليها بصورة بارزة (١٣) •

---

(١٢) بلغ الاختلاف حدا جعل الدبلوماسى الهندى بانيكار يستبعد أسلوب التفاوض المعمول به فى المنظمات الدولية من عداد الأسـاليب الدبلوماسية كما سبق أن ألمحنا الى ذلك • وسوف نتناول تقويم هذا الرأى فى البـاب السادس من هذه الدراسة •

(١٣) اذا كانت المفاوضات التقليدية غير مقيدة بنظام معين للاجراءات ، فان المعاهدات التى قد تسفر عنها المفاوضات بنوعيها : التقليدى والبرلمانى لترتيبات وقواعد معينة بوصفها أعمالا قانونية دولية تتطلب صحتها من حيث الشكل والموضوع توافر شروط يحددها القانون الدولى العام •

أما المناقشات التى تدور فى اطار الأمم المتحدة فهى تختلف عن المفاوضات المعتادة بنفس القدر الذى تتفق به مع المناقشات فى البرلمانات الوطنية • فثمة نظم اجرائية تحكم توقيت المناقشة العامة وسيرها ، وقواعد تحكم المراحل الثلاثة التالية لها ، وهى اقرار جدول الأعمال ودراسة المسائل التى تقررت مناقشتها واصدار القرارات فى المسائل التى نوقشت • وتبدأ المناقشة فى الجمعية العامة بعد انتخاب رئيسها فى الدورة المنعقدة وتشكيل اللجان الرئيسية وانتخاب نواب الرئيس • وتتناول هذه المناقشة بادىء ذى بدء المسائل الاجرائية ، حتى اذا ما وافقت الجمعية على جدول الأعمال المؤقت للدورة أخذ ممثلو الدول فى القاء خطبهم بالتناوب مبينا كل منهم السياسة الخارجية لدولته ومواقفها من المشكلات المعروضة للبحث •

وفيما يتعلق بجلسات مجلس الأمن فانها – بالمثل – محكومة بقواعد اجرائية تنظم عقد هذه الجلسات ، واختيار رئيس المجلس ، والنظر فى جدول الأعمال ، وسير المناقشة ، ونظام التصويت ، وذلك على التفصيل الذى سبق أن أوردناه فى الفصل السابق • أما من حيث الموضوع فليس ثمة قيد على حرية المناقشات سواء فى الجمعية العامة أو مجلس الأمن • اذ يتبارى مندوبو الدول الأعضاء فى دفاع كل منهم عن وجهة نظره ، ودحض الآراء المعارضة بمختلف الحجج والأسانيد ، على غرار ما يجرى فى المجالس البرلمانية وخاصة فى الدول التى تأخذ بنظام تعدد الأحزاب حيث ينصب كل نائب نفسه خطيبا ومحاميا للحزب الذى ينتمى اليه • وهكذا يحتدم صراع السياسات الدولية المختلفة تحت منبر الجمعية العامة أو مجلس الأمن ، ويختم هذا الصراع الجدلى بالتصويت على مشروعات القرارات التى تبلورت فى بوتقة هذا الصراع •

ومن الواضح أن الطابع البرلمانى للدبلوماسية فى الأمم المتحدة يبدو أشد تميزا فى الجمعية العامة منه فى مجلس الأمن • فالجمعية هى أكبر فروع المنظمة من حيث عدد أعضائها اذ « تتألف من جميع أعضاء الأمم المتحدة » ، على حين يتألف مجلس الأمن من ١٥ عضوا • ومن ثم فان المناقشة التى تدور فى الجمعية العامة أوسع نطاقا من تلك التى تدور فى مجلس الأمن المحدود العضوية • ولما كان النقاش العام العلنى هو أهم الخصائص المميزة للدبلوماسية البرلمانية ، فانه يستفاد من ذلك أن تلك الدبلوماسية تتحقق بمعناها المقصود فى الجمعية العامة أكثر منها فى مجلس الأمن • لذلك فان مدلول اصطلاح الدبلوماسية البرلمانية ينصرف عند بعض الباحثين الى النظام المعمول به فى الجمعية العامة وحدها •

على أن قسر استخدام ذلك الاصطلاح على هذا النطاق الضيق يجب أن يؤخذ من باب التجاوز باطلاق العام على الخاص ، فان الجمعية العامة ومجلس الأمن

والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية والمنظمات الدولية المرتبطة بالأمم المتحـدة . وكذلك المنظمـات الاقليميـة ، تنطبق عليها جميعـا نظـرية الدبلوماسية البرلمانية ، بمعناها العام ، كما سبق أن أوضحنا ، ولكن الاختلاف بينها يكمن فى مدى تأصل خصائص هذه النظرية فى كل منها وما يقترن بذلك من عوامل أهمها اتساع مجال المناقشة المفتوحة وتأثير الدعاية والرأى العام ، على أن يوضع فى الاعتبار الاختلاف بين الأمم المتحدة ومنظماتها وبين المنظمات الاقليمية من حيث المبادىء والأهداف والطابع المميز وهو العالمية فى الأولى والاقليمية فى الثانية ، تلك الاقليمية التى تجعل من بعضها أحلافا قد تتناقض غاياتها مع غايات الأمم المتحدة على الرغم من اعتراف الأمم المتحدة بالمنظمات الدولية ، وان كان هذا الاعتراف لحفزها على الاسهام فى حفظ السلم والأمن معاونة للمنظمة العالمية ·

وفى مجال المقارنة بين دور كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن فى ممارسة الدبلوماسية البرلمانية ـ انطلاقا من كونهما أهم فروع المنظمة العالمية وكونهما المحك الذى تختبر فيـه العلاقات بين الدول لخطورة المهام المنوطة بهما وعظم تأثيرها فى اتجاهات السياسة الدولية بصفة عامة والسياسات الخارجيـة للدول بصفة خاصة ـ يمكن القول ان تأصل خصائص الدبلوماسية البرلمانية فى الجمعية العامة يرجع الى طبيعة هذه الهيئة وتشكيلها كما تقدم · فهـى بمثابة برلمان يجمع ممثلى دول العالم ، على حين أن مجلس الأمن أشبه بمجلس الوزراء من حيث أنه لا يضم غير عدد محدود من الأعضاء ، كما أنه يتكفل بتنفيذ السياسة الخارجية التى يشترك فى وضعها مع البرلمان · وهذه القلة فى عدد الأعضاء هى التى تحد من الطابع البرلمانى لمجلس الأمن لما يترتب عليها من حصر نطاق المناقشة ·

كما يذهب القائلون بانطباق الدبلوماسية البرلمانية على الجمعية العـامة على وجه التحديد بحكم تشكيلها ، الى أن الدور التنفيذى لمجلس الأمن يحد من طابع الدبلوماسية البرلمانية فيه ، وهو قول غير قمين بالاعتداد به فى نظرنا ، اذ أنه يتجاهل حقيقة أن موازين القوى بين الجمعية العـامة ومجلس الأمن عرضة للتبدل · فقد سبق أن اصدرت الجمعية العامة فى ٣ نوفمبر ١٩٥٠ قرارها التاريخى المسمى « الاتحاد من أجل السلام » والذى كان يقضى بنقل السلطة الرئيسية فى حفظ الأمن من مجلس الأمن الى الجمعية العامة اذا ما اخفق الأول فى القيام بها · وكان هذا القرار بمناسبة فشل المجلس فى الوصول الى رأى موحد بصدد الأزمة الكورية ، فبرر الاتجاه حينئذ الى تخويل الجمعيه الحق فى استخدام القوة ، عند وقوع عدوان ، ضمانا لفاعلية المنظمة الدولية·

وبناء على هذا التحول الأساسى الذى حدث فى اتجاه الأمم المتحدة فى ابان الحرب الباردة وما نجم عنه من مشاركة الجمعية العامة لمجلس الأمن

فى القيام بدور تنفيذى ، واحتمال عودة هذا الاتجاه بعد ان انحسر ، يصبح لا محل للقول بأن الدور التنفيذى عنصر ذو شأن فى مجال المقارنة بين الفرعين الرئيسيين للأمم المتحدة من حيث تأصل الخصائص البرلمانيه . وانما يتمثل فيصل التفرقة فى مدى تمثيل كل منهما لدول العالم وما ينجم عن ذلك من سعة مجال المناقشة أو ضيقه .

عوامل تدعيم الدبلوماسية البرلمانية فى الجمعية العامة :

رسخت دعائم الدبلوماسية البرلمانية فى الجمعية العامة نتيجة توافر عدة عوامل يتعلق بعضها بالجانب النظرى المستمد من أحكام الميثاق ، ويتعلق بعضها الآخر بالجانب التطبيقى . وفيما يلى موجزا لهذه العوامل :

١ – تزايد عدد أعضاء الجمعية العامة حتى بلغ هذا العدد فى الدورة الثلاثين ١٤٤ دولة ، يمثل كلا منها وفد يتكون من عدة أفراد (١٤) . ويرجع هذا التزايد العددى الى توسع الميثاق فى فتح باب العضوية بجعلها « مباحة لجميع الدول الأخرى (الدول غير الأعضاء الأصليين) المحبة للسلام والتى تتحمل الالتزامات التى يتضمنها هذا الميثاق والتى ترى هيئة الأمم المتحدة أنها قادرة على تنفيذ هذه الالتزامات راغبة فيه » .

كما يرجع الى تخفيف حدة الحرب الباردة التى كان النزاع حول قبول انضمام بعض الدول أحد ميادينها (١٥) . ولا يقابل مبدأ التوسع فى ضم الدول الى عضوية الأمم المتحدة توسع فى الانسحاب أو الفصل من هذه العضوية . فلم يحدث فى تاريخ الأمم المتحدة أن وقع جزاء بالفصل رغم أنه

---

(١٤) توشك عضوية الأمم المتحدة أن تشمل كافة الدول فيما عدا قلة تدخل فى حكم الندرة التى لا يقاس عليها وكانت على رأسها الدول المنقسمة : فيتنام ، كوريا ، ألمانيا ، ثم شقت دولتا ألمانيا طريقهما الى اكتساب العضوية فى ظل الانفراج الدولى واعتراف المعسكرين المتنافسين بالأمر الواقع . كما أن فيتنام الجنوبية وفيتنام الشمالية فى طريقهما الى التوحيد . وثمت خطوات فى هذا الشأن فى كوريا تقوم بها كوريا الشمالية . ويرجع عدم عضوية سويسرا الى وضعها الحيادى التاريخى . أما فيما يتعلق بالدول الكبرى فقد أصبحت جمعاء أعضاء فى الأمم المتحدة بعد انضمام الصين الشعبية سنة ١٩٧١ .

(١٥) ثمة عوامل أخرى مساعدة أهمها وحدة عالم اليوم ، والاجماع على ضرورة العمل المشترك فى سبيل منع نشوب حرب ثالثة مما يستلزم انضواء جميع الدول فى كنف تنظيم واحد ، وجهود الدول المحرومة من العضوية فى سبيل حمل الرأى العام العالمى الممثل فى الأمم المتحدة على الاقتناع بأحقيتها فى هذه العضوية وضرورة ذلك للسلم الدولى .

من العقوبات المنصوص عليها في الميثاق • وكذلك الأمر فيما يتعلق بالانسحاب زغم جوازه من الوجهة النظرية ، وذلك باستثناء اعلان الرئيس الاندونيسى أحمد سوكارنو انسحاب بلاده من المنظمة الدولية وتأييـد الصين الشعبية له عندما كانت محرومة من العضوية ، ثم عدوله عن ذلك • وغنى عن البيان أن تزايد عدد أعضاء الجمعية العامة من شأنه توسيع دائرة المناقشة •

٢ ـ أن الجمعية العامة أكثر تمثيلا للاسرة الدولية من مجلس الأمن أو أى فرع آخر من فروع الأمم المتحدة و التنظيمات الدولية على اختلاف أنواعها ، بالنظر الى أن عضوية الجمعية العامة ـ فضلا عن كونها مفتوحة لكل دول العالم ـ تقوم على مبدأ المساواة القانونية ، فلا تفريق بين الدول الكبرى والدول المتوسطة والصغرى • أما مجلس الأمن فانه ـ فضلا عن تكوينه من عدد محدود من الدول ـ يقوم على أساس تمييز الدول الكبرى عن غيرها فى الاحتفاظ بمراكز دائمة فيه وانفرادها بحق الاعتراض ، فضلا عن الامتيازات الأخرى المخولة لها • ولا يغير من طبيعة هذا النظام تمثيل مجموعة الدول المتوسطة والصغرى فى مجلس الأمن بعدد منها ينتخب بالتنـاوب ومراعـاة التوزيع الجغرافي الى حد ما فى اختيار هذا العدد •

٣ ـ سعة الوظيفة البرلمانية المسـندة الى الجمعية العامة ، اذ هى تشـمل العرض والنقاش والتداول والتوصية • ولئن كان مجلس الأمن يؤدى هذه الوظيفة فان هذا الأداء يتم فى حيز ضيق بحكم طبيعته وتشكيله من جانب ، وبحكم حق الاعتراض المخول للدول الخمس الكبرى لما يترتب عليه من مصادرة التصويت وبالتالى اهدار الغاية من حرية المناقشة التى تعد أهم خصائص الأسلوب البرلمانى •

٤ ـ شمول اختصاص الجمعية العامة ، فلها أن تنظر فى المبادىء العامة فى حفظ السلم والأمن الدولى • ولها أن تناقش أية مسألة أو أمر يدخل فى نطاق الميثاق • ويندرج فى هذا العموم دون شك كل المسائل المتصلة بالسلم والأمن الدولى وهي مسائل لايمكن أن تقع تحت حصر • وللجمعية أن تناقش أى أمر يتصل بسلطات فرع من فروع الأمم المتحدة أو وظائفه • ولها كذلك أن تشير بتوصيات لأعضاء الهيئة أو لمجلس الأمن فى أية مسألة من هـذه المسائل ، ولا يحد من حقها هذا الا القيد الخاص بامتناعها عن اصدار توصيات من تلقاء نفسها فى شأن المنازعات والمواقف التى يباشر مجلس الأمن بصددها وظائفه • وعلى ذلك يثبت لها اختصاص اصدار التوصيات فى كل المسائل والمواقف التى لم يعرض أمرها بعد على مجلس الأمن ، وفى المسائل والمواقف التى انتهى من بحثها المجلس والتى حذفت من جدول أعماله (١٦) • وللجمعية

---

(١٦) د • حامد سلطان ، المرجع السابق ، ص ٩٥٩ •

العامة اختصاصات وسلطات أخرى مما سبق أن تناولناه فى موضعه من هذه الدراسة . ومما لا شك فيه أن هذا الشمول فى الاختصاصات يضفى على المناقشات الدائرة فى الجمعية العامة أبعادا غير محدودة .

٥ – توسع الجمعية العامة فى تفسير مبدأ عدم التدخل فى الشئون الداخلية للدول الذى تنص عليه المادة ٢/٧ من الميثاق ، اذ يؤكد عرف الأمم المتحدة منذ قيامها أنها قد جرت على رفض الدفع يتعلق المسألة بالاختصاص الداخلى للدول الاعضاء كلما تعلق الامر بمباشرة أى من الاختصاصات الممنوحة لها فى الميثاق . وقد ناقشت الجمعية العامة مسائل متعددة على الرغم من القول بتعلقها بالاختصاص الداخلى للدول (١٧) . ومن شأن ممارسة هذه الصلاحية العرفية للجمعية العامة أن تفسح من آفاق النقاش .

٦ – الاتجاه الى تعزيز سلطة الجمعية العامة وزيادة نفوذها نتيجة عجـــز مجلس الأمن عن القيام بالتبعات التى القتها أحكام الميثاق على عاتقه ، وذلك بسبب كثرة استعمال حق الاعتراض ، ولانقسام الدول ذوات المراكز الدائمة فيه قسمين متعارضين سياسة ومصلحة . فتبنى بعض أعضاء الأمم المتحدة الدعوة الى أن تسد الجمعية العامة هذا العجز تحت شـعار انقـــاذ السلم الدولى . وكانت ابرز النتائج فى هذا الصدد انشاء الجمعية الصغرى ، واقرار مشروع الأمم المتحدة لصيانة السلم (الاتحاد من أجل السلام) ، ومد مدة الأمين العام للأمم المتحدة .

ورغم انحسار هذا الاتجاه مؤقتا بسبب ما نجم عنه من توتر فى العلاقات بين الولايات المتحدة الامريكية والاتحاد السوفييتى ، فلقد عاد بعد حين الى الظهور لما ثبت من أنه اتجاه صحيح ، وانما يكمن العيب فى سوء التطبيـــق الناجم عن الرغبة فى استغلاله من جانب بعض الدول الكبرى لفرض سياستها . ولذلك غدت الجمعية العامة الآن الفرع الرئيسى الذى يبحث ويناقش المسائل المتعلقة بالسلم والأمن الدولى على وجه الاستمرار ، وذلك بالنظر الى الأوضاع التى كانت تلابس مجلس الأمن ، والتى جعلته مجلسا يكاد يكون مشــلول

---

(١٧) أوضح د . محمد حافظ غانم فى كتابه « المنظمات الدوليـة » (ص ١٢٥ – ١٢٧) الاعتبارات التى أدت الى قيام هذا العرف ، وأورد عدة أمثلة تدل على تواتر القرارات التى أصدرتها الجمعية العامة فى هذا الشأن . كما أصدر مجلس الأمن قرارات مماثلة ، فضلا عن حقه فى مباشرة سلطاته فى حالة تهديد الأمن الدولى ، والاخلال به ، دون أن يلتزم بقيد الاختصاص الداخلى .

الحركة (١٨) ، ولأنه بالرغم مما يبدو فى الآونة الحاضرة من الوفاق والتعايش السلمى بين الولايات المتحدة الامريكية والاتحاد السوفييتى فمازال الاختلاف الايديولوجى بينهما يقف عقبة دون تحقيق الرغبة فى العمل المشترك فى سبيل صون السلم والأمن الدولى ·

لا ريب فىأناتساع نطاقالعضوية الخاصة بالجمعية العامة ، واتساعنطاق أعمالها من حيث الموضوعات التى يجوز تناولها ، ومن حيث أساليب علاجها ، وتزايد ثقة الرأى العام العالمى فى الجمعية العامة ، وتعزيز سلطتها ، وسائر العوامل التى ذكرناها آنفا قد أدت الى ازدهار ممارسة « الدبلوماسية البرلمانية » فيها بحيث ينصرف قول كثير من الباحثين الى الجمعية العامة دون غيرها من الفروع أو التنظيمات كلما أطلقوا هذا الاصطلاح دون نسبته الى تنظيم بذاته كما سبق التنويه ·

---

(١٨) د · حامد سلطان ، ص ٩٦١ · كما يتبنى الدكتور محمد حافظ غانم هذا الرأى اذ يقول فى كتابه « المنظمات الدولية » هى ١٩٣ انه « على الرغم من أن قرار الاتحاد من أجل السلم له ما يبرره من فشل الدول الكبرى فى الاتفاق فيما بينها فى داخل مجلس الأمن ، فهو يعتبر تطويرا جوهريا لأحكام ميثاق الأمم المتحدة · ولم تفلح معارضة الاتحاد السوفييتى فى وقف الجمعية العامة عن السير فى طريق تدعيم سلطاتها فى ميدان المحافظة على السلام باعتبار أن هذا الأمر يعتبر ضرورة ملحة للمحافظة على كيان الأمم المتحدة ولتمكينها من تحقيق اهدافها » · وفى هذا الصدد يقول الدكتور مفيد شهاب فى كتابه « المنظمات الدولية » ص ٢٥٤ ، ٣٠٢ « اذا كان قرار الاتحاد من أجل السلم قد أكد ، من الناحية القانونية على أن الجمعية العامة شريكة لمجلس الأمن فى سلطاته المتعلقة بحفظ السلام ، فقد أدى من الناحية العملية ، الى احلال الجمعية العامة محل مجلس الأمن فى هذه السلطات »
« واذا كان مجلس الأمن قد فقد بالفعل أهمية دوره فى مجال حفظ السلم ، خلال فترة طويلة انصرفت فيها الدول عنه الى الجمعية العامة ، أو الى الاعتماد على منظماتها الاقليمية وخاصة الأحلاف العسكرية . الا أن المجلس بدأ فى السنوات الأخيرة ، وبفعل التقارب الذى يشهده التجمع الدولى بين المعسكرين الشرقى والغربى يستعيد دوره وسلطانه »
وسوف نتناول احوال تطبيق قرار الاتحاد من أجل السلم فى البحث الخاص بالأزمة الكورية وأثرها فى الدبلوماسية البرلمانية ·

المبحث الثالث

تدعيم الدبلوماسية البريطانية

بانضمام الدول الافريقية والاسيوية الى الأمم المتحدة

من أبرز الظواهر المميزة للمرحلة التاريخية التي أعقبت الحرب العالمية الثانيه ظاهرة الثورة السياسيه فى أفريقيا وفى آسيا • وقد اتسمت هذه الثورة بطابع العداء للاستعمار والكفاح فى سبيل التخلص من الحكم الأوربى الدخيل الذى حول القارة الافريقية الى سجن كبير ، ورسم لها حدودا سياسية مصطنعه مختصا كل دولة من الدول الاستعمارية الأوربية بمنطقة تسيطر عليها قسرا عن سكانها • وقد اختطت هذه الدول السياسة الاستعمارية ذاتها فى قارة اسيا ، فأبقت على شعوبها فى أشد حالات التخلف (١) • بيد أن تطلعات الثورة فى القارتين لم تكن مقصورة على الحصول على الاستقلال والسيادة ، بل انها طالبت بان يكون لها نصيب فى تدبير شئون عالم ما بعد الحرب •

وقد كان التغيير الشامل الذى أحدثته الحرب فى شتى الميادين أهم العوامل التى أدت الى نجاح تلك الثورة • واذا كانت بريطانيا قد وضعت يدها بعد الحرب العالمية الاولى على أمبراطورية تتعدى فى اساعها ما لم تملكه فى اى فترة من تاريخها ، وقويت ميول فرنسا نحو التوسع الاستعمارى ، وبلغت بلجيكا ـ مثل انجلترا وفرنسا ـ ذروة النجاح الاستعمارى ، فان ذلك الوضع كان مستحيلا بعد الحرب العالمية الثانية • فلقد استنفدت الدول الاستعماريه كثيرا من طاقاتها ومواردها فى الحرب ، فأصبحت ضعيفة فى الفترة التى اعقبتها ومحتاجة الى تنمية ثروة جديدة فى مستعمراتها ، وهو امر لا يمكن أن يتم الا فى ظل السلم ، اذ لم يكن فى مقدورها العمل للحفاظ على قواعد عسكرية باهظة النفقات أو مجابهة حروب استعماريه واسعة النطاق فى وقت كانت شعوبها تطالب بالسلم والامن والرخاء الاجتماعى • كما انبعثت فى أوربا جماعات قويه مناوئة للاستعمار ، وقامت الدول

---

(١) مما يجدر بالتنويه فى هذا الصدد قول أرنولد توينبى فى كتابه العالم والغرب ، ص ٤ ، « ان شعوب العالم غير الغربى على الرغم من الاختلاف والتباين بينهم تدكر جميعا أن الغرب كان أكبر معتد فى العصور الحديثة وان لكل من هذه الشعوب تجربته الخاصة فيما يتعلق بهذا الاعتداء • وقد كان لهذا الحكم ما يبرره خلال فترة الأربعة والنصف قرن التى انتهت عام ١٩٤٥ • فقد كان الغرب فى ضوء تجربة العالم به خلال تلك الحقبة يمثل المعسكر المعتدى الوحيد على الجميع » •

الشيوعية بدعاية معادية للاستعمار ، وأزداد التحضر بين الشعوب الأوربية ، وارتفع الوعى بقضايا الانسان بفضل التجارب المستخلصة من الحرب (٢) .

والى جانب تلك الظروف الخارجيـــة اندلعت ثورات عارمة فى مختلف المستعمرات بتأثير العوامل الثقافية والسياسية وما اكتسبته شعوبها من ثقة بالنفس بعد الهزائم التى لقيتها الدول الاستعمارية الكبرى فى الحرب مثل فرنسا ، وتحدى اليابانيين ــ وهم اسيويون ــ للقوة الأوربية وانتصارهم عليها فى المراحل الأولى للحرب ، وعودة بريطانيا الى الظهور أقل قوة من كل من أمريكا وروسيا بعد أن فقدت نهائيا تفـوقها العـالمى . ولعبت شعوب المستعمرات دورا خلال تلك الحرب أكبر منه فى الحرب الأولى ، اذ اشترك كثير منها فى المعارك وأسهم فى احراز النصر للحلفاء بما قدمه من تضحيات بشرية ومادية غير محدودة . كما تدعم مبدأ تقرير المصير الذى أعلن عنـه لينين و ويلسون فى أثناء الحرب الأولى فى سجال المناقشات العالمية ، كل بطريقته الخاصة ، وذلك باصدار قادة الدول الكبرى المنتصرة تصريحات محددة عنها فى المؤتمرات التى عقدوها خلال الحرب كمـا سـبق البيان . فأعلن ميثاق الأطلنطى عن حق جميع الشعوب فى اختيار نوع الحكومة التى ترغب الحياة تحت ظلها . واذا كان تشرشل قد أنكر تطبيق هذا الميثاق على الرعايا المستعمرين ، فان القوى المعارضة للاستعمار فى كل مكان من امريكا والاتحاد السوفييتى أقترحت وجوب تطبيقه عليها . وهكذا أستخدمت أكبر دولتين خرجتا بعد الحرب قوتهما للقضاء على الاستعمار الأوربى القديم ، ومن ثم على مبدأ « القوة هى الحق » الذى كان يقوم عليه ، ولخدمة مصالحهما القومية فى الوقت نفسه (٣) .

وكان قيام الأمم المتحدة ثمرة هذا التغيير الذى طرأ على المبادىء السياسية التى كانت تسود العالم ، باسقاط سياسة القوة والدبلوماسية التى تقوم على تنفيذها ، وتعزيز حق تقرير المصير . وقد تبلور فيها الرأى العام العالمى الذى يعارض بقاء الاستعمار ويعده العلة الأولى للحروب والعامل الأســاسى فى تعويق حركة التقدم البشرى . وكان اعتراف الامم المتحدة لأول مـرة بالمسئولية العالمية تجاه الشعوب المختلفة ، واستعدادها للعمل ضد الحـكم الاستعمارى ومقدرتها على ذلك ، وتأييد الرأى العام العالمى ، حوافز لقادة الشعوب الافريقية والأسيوية على العمل الثورى والسياسى فى سبيل تحرير ثلثى سكان العالم الرازحين تحت عبء الاستعمار المباشر أو المقنع بنظـام

---

(٢) جون هاتش ، تاريخ أفريقيا بعد الحرب العالمية الثانية ، ترجمـة عبد العليم السيد ومراجعة الدكتور محمد أنيس ، ١٩٦٩ ص ٤٣٩ .
(٣) جون هاتش ، المرجع السابق ، ص ٣١ ، ٣٣ .

الانتداب الذى جاء به عهد عصبة الامم (٤) · وقد استندت هذه الشعوب فى مطالبها الى الأهداف والمبادىء التى تضمنها ميثاق الأمم المتحدة ، وفى مقدمتها تقرير الحقوق الأساسية للانسان . وتحقيق العدالة ، والاعتراف بالمساواة فى الحقوق بين الشعوب ، وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها ·

ولذلك وضع نظام الوصاية الدولى بديلا لنظام الانتداب الذى كان مرتبطا بوجود عصبة الأمم ذاتها ، على أن يستجيب النظام الجديد للأفكار والمذاهب الجديدة التى دعت اليها الأمم المتحدة خلال الحرب ، وأن يكون هذا النظام الجديد قسما متكاملا مع بقية أقسام ميثاق الأمم المتحدة وفرعا من فروعها الرئيسية (٥) · وما أن تكون مجلس الوصاية الدولى فى ١٤ ديسمبر ١٩٤٦ حتى شرع يمارس المهام المنوطة به · ولم تمض بضع سنين حتى بدأت الأقاليم التى وضعت فى الوصاية تتخلص واحدة بعد أخرى من هذا النظام وتحصل على استقلالها ثم تنضم الى عضوية الأمم المتحدة (٦) ·

---

(٤) لم يكن فى افريقيا بأسرها حين انتهت الحرب العالمية الثانية غير ثلاث دول معترف باستقلالها وسيادتها الاسمية من بين الوحدات الافريقية والادارية الخمسين ، وهى مصر وكانت واقعة تحت النفوذ الانجليزى باعتبارها قاعدة عسكرية بريطانية أثناء الحرب ، وليبيريا التى ظلت الدمية المالية أو الرهينة الاقتصادية لأمريكا بحكم سيطرة رأس المال الأمريكى عليها ، وأثيوبيا التى كانت قد تخلصت توا من الحكم الايطالى (ج٤:١٩)· تضاف اليها دولة اتحاد جنوب أفريقيا التى لا تعد فى الواقع دولة افريقية اذ تحكم شعبها الأقلية البيضاء حكما جائرا ولم يكن يوجد بأى من هذه الدول حكومة نيابية أصيلة · وفى مؤتمر سان فرنسيسكو حيث وضع القانون الأساسى للمنظمة العالمية لم تكن القارة الافريقية ممثلة الا بثلاث دول من خمسين دولة أى بنسبة ٦٪ ، وكانت الحكومات الاستعمارية البريطانية والفرنسية والبلجيكية والأسبانية والبرتغالية تقوم بحكم خمسة وأربعين وحدة افريقية وحوالى ١٨٠ مليونا من الافريقيين فى عام ١٩٤٥ وبحلول عام ١٩٦٤ هبط هذان الرقمان الى ثلاثة عشر وحدة وأقل من عشرين مليونا · (المرجع السابق ، ص ٤٠ ، ٤٣٧) ·

(٥) د · حامد سلطان ، المرجع السابق ، ص ١٠٤٠ ·

(٦) قبلت الجمعية العامة للأمم المتحدة ــ بناء على قرار توصية من مجلس الأمن ــ فى سنة ١٩٥٥ عضوية ست عشرة دولة جديدة منها خمس دول من آسيا احداها عربية وهى الأردن ، ودولة من افريقية (عربية) وهى ليبيا وكانت قد حصلت على استقلالها فى ٢٤ ديسمبر ١٩٥١ ، ومثل هذا العدد فى سنتى ١٩٥٦ · ١٩٥٧ ، وقد خص كلا من القارتين ثلاث دول وهى السودان وتونس ومراكش (وكلها عربية) من افريقيا ، وقد قبلت فى عام ١٩٥٦ وهو نفس العام الذى استقلت فيه واليابان وغانا واتحاد الملايو (ماليزيا) من آسيا · وفى عام =

وبدأت بعد ذلك رياح التغير السياسى تهب على أكبر المناطق مساحة وكثافة سكانية فى العالم وهى المستعمرات السابقة فى آسيا وافريقيا ، اذ حصل على الاستقلال السياسى فى هاتين القارتين وحدهما أكثر من ربع سكان العالم فى الفترة من ١٩٤٥ الى ١٩٦٠ ففى عام ١٩١٩ كانت مساحة الأقاليم المستعمرة ٢و٧٧٪ منمجموع مساحة الكرة الأرضية ،ويبلغ عدد سكانها ٢و٦٩٪ من عدد سكان المعمورة ٠ وفى سنة ١٩٣٨ كانت نسبة المساحة ٣ر٦٣٪ ونسبة السكان ٦٠٪ ٠ وفى نهاية سنة ١٩٥٢ كان قد تحرر من الحكم الاستعمارى ١٥٠٠ مليون يشغلون ٢ر٥٦٪ من المعمورة ٠ ولم تكد تهل سنة ١٩٧٠ حتى كانت المستعمرات لا تشغل أكثر من ٤٪ من مساحة العالم ويقطنها ما بين ١٪ و ٢٪ من سكانه ، ذلك أن أكثر من ٧٠ دولة ذات سيادة قد نهضت من وهدة الاستعمار وأخذ عددها فى التزايد المطرد ٠

وغدا سقوط الاستعمار آية فجر عصر جديد للجنس البشرى ، فلم يحدث قط فى كل تاريخ البشرية أن نشأ تغير ثورى بمثل هذه السرعة ٠ وكان تغير مركز شعوب آسيا وأفريقيا فى علاقاتها مع أوروبا أكبر دليل على حلول هذا العصر ٠ فلقد بدأت مرحلة جديدة فى تاريخ العالم بنهاية الاستعمار (٧) ٠ وانتهى النظام الأوربى بانتهاء الحرب العالمية الثانية (٨) ، ولم تعد العلاقات الدولية تخطيطا سياسيا ودبلوماسيا ينفرد به الغرب ، وانما دخلت هذه الشعوب تاريخ العالم وأصبحت بذلك تشترك فى رسم سياسته وتلعب دورا دبلوماسيا مؤثرا فى تنفيذ هذه السياسة ٠ وبعبارة أخرى ، فان حلول هذا العصر يعنى أن ثمة مصالح جديدة قد دخلت مسرح السياسة العالمية ، وأن المصالح القديمة أصبح ينظر اليها من خلال ضوء

= ١٩٥٨ قبلت غينيا ٠ وفى عام ١٩٦٠ قبلت تسع عشرة دولة افريقية جديدة وهى : الكاميرون ، جمهورية افريقيا الوسطى ، تشاد ، الكونغو برازافيل ، الكونغو ليوبولدفيل (زائير) ، داهومى ، الجابون ، ساحل العاج ، مالاجاش النيجر ، الصومال ، توجو ، فولتا العليا ، مالى ، السنغال ، نيجريا ، سيراليون ، موريتانيا ، تنجانيقا ٠ وفى عام ١٩٦٢ قبلت رواندا وبوروندى والجزائر (استقلت الأخيرة فى ذلك العام) وأوغندا ٠ وفى عام ١٩٦٣ قبلت كينيا وزنزبار ٠

(٧) Barraclough, G., An Introduction to Contemporary History, London 1967, p.p. 153, 41.

(٨) Michalak, Stanley, J. UN and the League, The UN in International Politics, p.p. 90, 91.

جديد ، وأن المنازعات الأوربية لم تعد بعد هى المعيار الوحيد (٩) .

لقد أصبحت الدبلوماسية الجديدة تواجه مشاكل متعددة ومختلفة ناجمة عن اندثار العالم الأوربى القديم وبزوغ الدول الأسيوية والافريقية الجديدة ، ولم يكن ثمة بد من أن تتخذ هذه الدبلوماسية أشكالا جديدة تتوام مع صحوة هذه الدول ذات القيم والاتجاهات المستقاة من مدنياتها القديمة (١٠) ، وكانت الأمم المتحدة بحكم طابعها الدبلوماسى العالمى وسمعتها البرلمانية أنسب هذه الأشكال .

فلا غرو أن كان ظهور الدول الافريقية والأسيوية الحديثة العهد بالاستقلال على مسرح الحياة الدولية من أهم عوامل تطور الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة ، اذ أفادت من عضوية هذه الدول فى دعم طابعها البرلمانى كما وكيفا . فقد غدت المنظمة الدولية بمقتضى انضمام تلك الكثرة من الدول اليها ممثلة لشتى المناطق الجغرافية . ولا شك أن هذا التمثيل يساعد على تزاوج الحضارات المختلفة من خلال العمل الدبلوماسى فى اطار مشترك تزاوجا يؤدى بدوره الى اثراء الفكر البشرى وتقدمه ، والى تقارب النظم والاتجاهات تقاربا يدعم روح التضامن والاخاء الانسانى ، فتزيد فرص السلام وتتحقق بذلك المبادىء والأهداف التى توخاها ميثاق الأمم المتحدة . ولا يخفى أيضا أن هذا الميثاق انما وضع لصالح الشعوب ، ومن ثم فان فى انضمام الدول الافريقية والأسيوية الناشئة التى ينتمى اليها معظم سكان العالم الى الأمم المتحدة ومشاركتها فى نشاطها اعمالا لدستور المنظمة الدولية .

كما أفادت الأمم المتحدة من عضوية هذه الدول وتمثيلها فى مختلف فروع المنظمة ، بالنظر الى أن عددها الكبير يحقق التوازن المنشرد بين مجموعة الدول الكبرى ومجموعة الدول الصغرى فى المجتمع الدولى ، كما يحقق التوازن بين الجمعية العامة التى تقوم على قاعدة التكافؤ بين الأعضاء وبين مجلس الأمن حيث تنفرد الدول الخمس العظمى بالمقاعد الدائمة وبحق الاعتراض . ذلك لأن الكثرة العددية للدول الافريقية الأسيوية تتيح لها فى الجمعية العامة من النشاط الدبلوماسى الايجابى ما لا يتاح لها فى مجلس الأمن . وليس ثمة ريب فى أن ازدياد نفوذ الأمم المتحدة يرجع الى قوة الرأى العام العالمى الممثل فيها والذى تشكل هذه الدول جانبا كبيرا منه . وقد أسهمت

---

(٩)

Barraclough, G., Studies in Diplomatic History and Historiography, London 1961, p. 381.

(١٠)

Pearson, Lester; Democracy in World Politics, New York 1957.

دول آسيا وافريقيا أيضا فى جهود الأمم المتحدة بما قدمته من شخصيات دبلوماسية توافرت فيها تخصصات وخبرات وطاقات انتفعت بها فروع المنظمة ولجانها ووكالاتها المتخصصة ٠

على أن أهم انجازات هذه الدول الجديدة ـ فيما يتعلق بموضوع دراستنا ـ هو ما حققه انضمامها الى الأمم المتحدة من دعم للطابع البرلمانى فى دبلوماسيتها، اذ كان من الطبيعى أن يستتبع تزايد عدد أعضاء المنظمة اتساع نطاق المناقشات والمداولات لا من حيث الحجم فقط بل من حيث الموضوع أيضا ، وذلك لما تعبر عنه دبلوماسية الدول الافريقية والأسيوية من اتجاهات ووجهات نظر كثيرا ما تختلف عن نظائرها فى الدول الأخرى ، بحكم التباين فى النظم والقيم وأساليب التفكير والاحتياجات وغير ذلك من العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، وما ينجم عنها من أزمات ومشاكل وقضايا مختلفة تبرز فى مقدمتها مشكلة التفاوت الشاسع فى الدخل القومى بين الدول الصناعية المتقدمة والدول الافرو أسيوية المتخلفة ، ونظم الحكم الاستعمارية العنصرية فى جنوب افريقيا وفى روديسيا واسرائيل ، وكلها من خلق الاستعمار ، حيث تمارس أساليب التمييز العنصرى والقمع العدوانى ، وغير ذلك من المشكلات التى خلفها الاستعمار الأوربى (١١) ٠

ومثلما أفادت الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة من عضوية الدول الأسيوية والافريقية الجديدة ، انتفعت هذه الدول من النظام الدبلوماسى المعمول به فى المنظمة العالمية بوصفه نهجا جديدا من الدبلوماسية المفتوحة التى واكبت عصر التحرر والديمقراطية ، وقضت على المعاهدات السرية والمعاهدات غير المتكافئة وأساليب الدبلوماسية التقليدية التى كانت تنتهجها الدول الاستعمارية لتحقيق مصالحها المعادية لحقوق الشعوب ٠ ففى ظل هذا النهج الجديد سعت الدول التى حصلت على استقلالها وسيادتها فى سبيل تثبيت كيانها والاعتراف بحقوق الشعوب المستعمدة والمغبونة ، ووضع نظام جماعى لأمنها ، والحصول على العون المادى والمعنوى من الدول المتقدمة لرفع مستوى الحياة فى البلاد المتخلفة ودفع عجلة التطور بها ، تعويضا عما استنزفه الاستعمار ولحاقا بركب الحضارة الذى فاتها ٠

ولم تقصر الدول الأسيوية والافريقية جهودها الدبلوماسية فى الأمم المتحدة

---

(١١) لمزيد من التفاصيل فى شأن الدول الأفرو أسيوية الحديثة العهد بالاستقلال ومشكلاتها فى مجالات : البنيان السياسى ، والادارة ، والحياة الاقتصادية ، والتعليم ، والعلم ، والمشكلات الاجتماعية ، يرجع الى :
Panikkar, The Afro-Asian States and their Problems, London 1961.

على تحقيق هذا الهدف الأساسى ، وهو العمل على تصفية الاستعمار وعلاج ما خلفه من آثار سيئة فى شتى المجالات ، بل تجاوزت ذلك الى العمل فى سبيل دعم مكانتها الدولية كى تصبح عضويتها فى الأمم المتحدة ذات أثر فى تسيير دفة السياسة العالمية ، ويكون لها صوتها المسموع فى السعى لتحقيق مصالحها بما لا يتنافى ومصلحة المجموعة الدولية ككل . وقد ساعدها على ذلك ما استشعرته من قوة نتيجة استمرار حركة التحرر وانحسار موجة الاستعمار ، وتزايد قوة الرأى العام العالمى المناهض للسياسة الاستعمارية والمؤيد لتلك الدول فى مطالبها . كما عزز من ثقتها بنفسها وبثقل وزنها فى المجتمع الدولى تنافس الدول الكبرى فى خطب ودها كسبا لأصواتها فى الأمم المتحدة بعد أن أصبحت هذه الأصوات ذات الكثرة العددية (١٢) من أهم العوامل الأساسية التى ترجح كفة معسكر على الآخر ، وأصبحت هذه الدول تؤثر تأثيرا فعالا فى مجرى السياسة العالمية (١٣) .

وقد ترتب على ذلك مطالبة هذه الدول الجديدة - تظاهرها فى ذلك كثير

---

(١٢) ليس أدل على تزايد هذه الأصوات من أنه عندما صدر ميثاق سان فرنسسكو سنة ١٩٤٥ كان عدد أعضاء الدول الافريقية أربع دول فقط ، وأن المؤتمر الأول للدول الافريقية المستقلة الذى عقد فى عام ١٩٥٨ فى أكرا لم يضم أكثر من ثمانى دول ، وفى نهاية سنة ١٩٦٠ ارتفع عدد الدول الافريقية الأعضاء فى الأمم المتحدة الى ٢٢ دولة . والآن أصبح عدد أعضاء الأمم المتحدة من هذه الدول التى مثلت فى دورة سبتمبر ١٩٧٢ واحدا وأربعين دولة ، أى حوالى ثلث أعضاء المنظمة ، وهذه الدول هى : الكاميرون ، وسط افريقيا ، تشاد ، كنغو (برازافيل) كونغو كينشاسا (زائير الآن) ، داهومى ، أثيوبيا ، جابون ، غانا ، غينيا ، ساحل العاج ، ليبيريا ، مدغشقر ، مالى ، موريتانيا ، موريتانيا ، تنزانيا ، النيجر ، نيجيريا ، السنغال ، سيراليون ، الصومال ، جنوب أفريقيا ، توجو ، فولتا العليا ، أوزاندى ، بوراندى ، أوغندا ، كينيا ، ملاوى ، زامبيا ، ليسوتو ، بتشوانا ، غينيا بيساو . هذا عدا الدول العربية الافريقية وهى ليبيا ، مراكش (المغرب) ، تونس ، جمهورية مصر العربية ، السودان ، الجزائر ، أما الدول الاسيوية الأعضاء فى الأمم المتحدة فهى : أفغانستان ، بورما ، كمبوديا ، سيلان ، الصين ، ماليزيا ، الهند ، أندونيسيا ، أيران ، اليابان ، لاوس ، منغوليا ، باكستان ، الفلبين ، تايلاند ، تركيا ، نيبال ، سنغافورة ، هذا عدا الدول العربية الاسيوية وهى : العراق ، الأردن ، لبنان ، السعودية ، سوريا ، اليمن ، الكويت وأخيرا عمان ، ودولة الامارات العربية اللتان أنضمتا حديثا الى الأمم المتحدة .

(١٣) د. عز الدين فوده ، النظم الدبلوماسية ، ص ٤١ .

من دول القارات الأخرى ــ بتصحيح التوازن الدولى ، تحقيقا للعدالة ، ودعما للسلم والأمن الدولى ، ولا سيما أن ثمة دولا كبرى كالصين الشعبية والهند ظهرت على المسرح الدولى ، فلم يعد ثمة مفر من تغيير الوضع الذى تنفرد فى ظله أوربا وأمريكا بالتحكم فى السياسة الدولية وتقرير مصير العالم •

ولقد انتهجت القوى الدولية النامية فى افريقيا وآسيا فى سبيل تحقيق أهدافها القومية والاقرار بحقها فى أخذ مكانها المناسب فى الأسرة الدولية أسلوب الدبلوماسية المفتوحة ، سالكة فى ذلك طريقين : أولهما ممارسة العمل الدبلوماسى فى اطار الأمم المتحدة ، والثانى ممارسة هذا العمل خارج ذلك الاطار •

أما فيما يتعلق بسلوك الطريق الأول ، فقد كان من الطبيعى أن تسعى الدبلوماسية الافريقية الأسيوية الى تكوين جبهة واحدة داخل نطاق الأمم المتحدة تستطيع أن تؤكد شخصيتها فى الأسرة الدولية ، وأن تجعل لها صوتا مميزا تحت منبر المنظمة العالمية ، فتتقى الدول الصغيرة فى العالم بصفة عامة وفى افريقيا وآسيا بصفة خاصة عدوان الدول الكبيرة أو استغلالها ، وتفيد من المزايا التى شرعها الميثاق لمثل هذه الدول • ولقد قامت هذه الجهة بالفعل وأصبح يطلق عليها المجموعة الأسيوية الافريقية ، واتخذت الدبلوماسية الجديدة بأنواعها المختلفة منهاجا لها • فكانت مشاركتها فى الدبلوماسية البرلمانية بالمنظمات الدولية ، وكان عقدها المؤتمرات المفتوحة التى يجتمع فيها رؤساء الدول والحكومات ، تلك المؤتمرات التى أسفرت فيما بعد عن وضع أسس سياسة عدم الانحياز ، ولقد كان هذا الواقع نفسه ــ وهو تضافر القوى ــ هو الذى حدا بالدبلوماسية الافريقية الأسيوية الى العمل خارج نطاق الأمم المتحدة فى سبيل التأليف بين دولها الناشئة المتناثرة فى القارتين ، حشدا لمصادر القوة وتوفيرا للأمن وتحقيقا للتعاون على مواجهة مشكلات الاستعمار والعدوان والتفرقة العنصرية وتحمل أعباء الاستقلال بعد أعباء الكفاح فى سبيله وما تفرضه تلك الأعباء من تحديات لا تستطيع أن تواجهها أية دولة بمفردها •

وفى سبيل تحقيق هذا الغرض اتجهت كل مجموعة متقاربة فيما بينها الى التجمع داخل تنظيم توحد خلاله جهودها وتنسق خططها • غير أن الطريق قد اختلفت بالدول الافريقية والدول الأسيوية الصغيرة فقد التمست كثير من الدول الأولى قوتها من ذاتها ، فضمت شملها فى تنظيمات اقليمية أنشئت على غرار المنظمة الدولية بصورة أو بأخرى ، بما تحمله هذه التنظيمات من أمل فى دمجها فى كيان واحد على المدى البعيد بمعنى التدرج من تنظيمات أقليمية متعددة الى تنظيم دولى اقليمى واحد يقوم على أساس العمل الدبلوماسى البرلمانى •

اما الدول الأسيوية الصغيرة فقد آثر عـــدد منها الانضواء تحت جناح واحد أو أكثر من الدول الكبرى ، فانخرطت فى نظام الأحلاف الغربية مشاركة بذلك فى الدبلوماســـــية التى يطلق عليهـــا Coalition Diplomacy ولئن كانت الكثرة الغالبة من الدول الأسيوية الداخلة فى الأحلاف الاستعمارية قد تحولت الرابطة بينها وبين الدول الكبرى الأعضاء فى تلك الأحلاف الى ما يشبه التبعية فى النواحى السياسية والدفاعية والاقتصادية فى ابان عصر الحرب الباردة ، فلقد كانت لها رغم ذلك مواقف مؤيدة لقضايا شعوب آسيا وأفريقيا ولم يشذ الا القلة منها عن السير فى الطريق الذى انتهجته دبلوماسية المجموعة الافريقية الأسيوية ، ولا سيما بعد أن اضمحل نظـام الأحـــلاف العسكرية ، ولم يعد هنالك من الأحلاف ذات الفاعلية الا الحلفان الممثلان للصراع أو التنافس بين الدول الرأسمالية والدول الاشتراكية وهمـا حلف الأطلنطى وحلف وارسو • ولا ريب أن تطور النظام العالمى سوف يقوض من دعائمهما حتى ينتهى الأمر بتصفيتهما •

وهكذا مارست مجموعة الدول الافريقية الأسيوية أسلوب الدبلوماسية البرلمانية فى المنظمات الدولية والاقليمية مما وطد من دعائم ذلك الأسلوب •

وكان لهذه المجموعة دور ايجابى فى كل من هذين النوعين من التنظيمات وفى فروعهما ، مما كان له آثار بعيدة فى مجرى السياسة الدولية من جانب وفى السياسة الخارجية لهذه الدول من جانب آخر •

الباب الخامس

أثر العلاقات الدولية فى الدبلوماسية البرلمانية

الفصل الأول

العلاقات بين الكتلتين الشرقية والغربية وأثرها فى الدبلوماسية البرلمانية

المبحث الأول

الحرب الباردة

أصول الحرب الباردة :

تميزت الفترة التى أعقبت الحرب العالمية الثانية بظهور الخلافات السياسية العميقة بين الدول الغربية بزعامة الولايات المتحدة الأمريكية وبين الاتحاد السوفييتى • فقد انتهى التحالف الذى كان قائما بين الجانبين فى أثناء الحرب • وبدأت هذه النهاية حين برزت الولايات المتحدة الأمريكية كأقوى دولة فى العالم على أثر استخدامها الأسلحة الذرية ـ لأول مرة فى التاريخ ـ ضد اليابان انتقاما منها بسبب هجومها على بيرل هاربر ، وتعجيلا بانهاء الحرب • وكان من شأن هذا الانتصار أن تحققت للولايات المتحدة السيطرة على الشرق الأقصى فيما عدا جزءا رمزيا يقع على امتداد الحدود الروسية ، اذ ضم الى الاتحاد السوفييتى فى تسويات ما بعد الحرب • وهكذا تمخضت الحرب العالمية الثانية عن عاملين كان لهما أكبر الأثر فى العلاقات الدولية ، ومن ثم فى الدبلوماسية بصفة عامة والدبلوماسية البرلمانية بصفة خاصة • ونعنى بهذين العاملين ظهور الأسلحة الذرية ، والمنافسة بين الاتحاد السوفييتى والولايات المتحدة الأريكية •

غير أن التنافس أو الصراع بين هاتين القوتين ظل مستترا الى حين على مسرح الاحداث الأوربية ، اذ رؤى استمرار روح التضامن التى قادت الى النصر بدلا من المواجهة ، وتنظيم العلاقات على أساس الاقرار بالأوضاع القائمة • وكان الهجوم الروسى الخاطف على ألمانيا فى سنة ١٩٤٤ قد مهد الطريق للاتحاد السوفيتى ليمارس نفوذا عسكريا وسياسيا فى أوربا • فرأى الساسة الغربيون (١) ـ متجاهلين التغيير الجوهرى الذى طرأ على السياسة الخارجية الروسية بعد الثورة الاشتراكية الكبرى ـ أن هذه السيادة أمر

Calvocoressi, Peter; International Politics since 1945, Waskington 1968, p. 3.

لم يسبق له مثيل مذ دخل الاسكندر الأول فى سنة ١٨١٤ باريس وهو يحلم بمؤتمر يجتمع فيه المنتصرون ويقررون تنظيم أحوال أوربا ، والحفاظ على هذا التنظيم • واستطرد هؤلاء الساسة قائلين ان سيطرة « قوة عظمى » فى منتصف القرن العشرين لم تعد أمرا مسلما به كما كانت الحال من قبـــل ، مما يثير التساؤل عن الحد الذى تستطيع أن تصل اليه القوى الدولية مجتمعة فى تقرير نظام للعالم بأسره ، وعن الحد الذى تستطيع كل قوة على حدة أن تسيطر على قطاع معين •

وبناء على هذا الاتجاه الذى أملاه الواقع الأوربى بعد الحرب ، ناقش الروس والبريطانيون الجوانب العملية لتقسيم المسئوليات بين الحلفاء المنتصرين • وعقدوا لهذا الغرض مؤتمرا فى موسكو فى أكتوبر سنة ١٩٤٤ (٢) ، عبروا فى اجتماعاته عن الاتجاه المشار اليه بأرقام حسابية • فكانت درجة تقـــدير النفوذ الروسى فى رومانيا ٩٠ ، وفى بلغاريا والمجر ٨٠ ، وفى يوغوسلافيا ٥٠، وفى اليونان ١٠ • بيد أن الواقع العملى كان مخالفا لهذا التقدير ، اذ ثبت أن هذه الأرقام نظرية بحت وأنها لا تمثل السيادة السياسية الفعلية ، فلقد كان الرقمان ٩٠ ، ١٠ تعبيرا عن ١٠٠ وصفر بأسلوب مهـــذب يقـرب من المساومة • أما تشخيص الحالتين الشاذتين المتمثلتين فى رومانيا واليونان فقد كان موضع اتفاق من الطرفين ، اذ استطاعت بريطانيا أن تقبض على زمام الأمور فى اليونان دونما اعتراض روسى ، كما أقام الاتحـــاد السوفيتى فى رومانيا نظاما يساند الشيوعية بعد معارضة لا تذكر من جانب بريطانيـــا • وقد حذت بلغاريا والمجر اللتان رجحت فيهما كفة الاتحاد السوفيتى حـذو رومانيا • أما فيما يتعلق بيوغوسلافيا التى قـــدر النفوذ السوفيتى فيهـــا بخمسين درجة فقد كان الموقف فيها غير مستقر ، ومن ثم كان من الصعب ، فى ذلك الوقت ، الوقوف على ما يأتى به الغد أو تحديد ملامحه • ولـــو أن بولندا دخلت فى هذا الحساب لقدر نفوذ الاتحاد السوفيتى فيها بخمســـين درجة أيضا • وعلى أية حال ، فلقد دخلت كلتا الدولتين ــ يوغوسلافيا وبولندا ــ فى دائرة هذا النفوذ بعد وقت لم يطل •

وبذلك أصبحت أوربا مقسمة الى شطرين دون نظام معين يحـكم هـــذه القسمة ، وأصبح كل شطر ينتمى الى احدى القوتين الرئيستين المنتصرتين : الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى (٣) • ونشأ عن هذا الانقســـام دخول

---

(٢) وافق على هذا الرأى الرئيس فرانكلين د • روزفلت وكوردل هل وزير الخارجية • غير أن الانتخابات الأمريكية قد حالت دون حضور روزفلت هذا المؤتمر •

(٣) Calvocoressi, Peter; International Politics since 1945, P. 4.

العلاقات الدولية فى مرحلة الحرب الباردة ، تلك الحرب التى كانت العامل الرئيسى الحاسم فى نمط تلك العلاقات منذ أن وضعت الحرب العالمية الثانية أوزارها حتى نهاية الستينات من هذا القرن • فلقد افتتحت عصرا لا هــو بالسلم ولا هو بالحرب فى الفترة التى أعقبت عام ١٩٤٥ ، واحتفظت بجو متوتر قد تصبح فيه أى اثارة بدءا وسببا لفناء ذرى شامل •

مدلول الحرب الباردة :

اختلف الباحثون فى تحــديد مدلول الحرب الباردة (٤) ، وان اتفقوا حول أسبابها ومظاهرها ونتائجها ، فيعرفها بعضهم بأنها « فن اثارة الدعايات والفتن والقلاقل بغرض التوسع الاقليمى السلمى » ، وهو تعريف لا يسلم من الخطأ لأنه يعد الفتن والقلاقل مظهرا للحرب الباردة على حين أنها نشاط أدخل فى الجاسوسية منه فى نطاق العمل السياسى المحض • كما أن هــذه الحرب لا تستهدف التوسع الاقليمى فى ذاته بقدر ما تستهدف السـيطرة وتأكيد النفوذ الدولى لدولة ما • ويعرفها آخرون بأنها « فن استخدام القوى العسكرية للتأثير على ارادة العدو بدلا من استخدامها فى اثارة الحروب » • ويعيب هذا التعريف أنه يخلط بين الحرب الباردة والحرب الساخنة اذ يجعل القوى العسكرية وسيلته الاولى • هذا الى جانب أن للحرب الباردة وسائل أخرى غير التهديد باستخدام القوة مثل الدعاية والتصريحات العدائية •

ولذلك يرى الدكتور محمد طه بدوى والدكتور محمد طلعت الغنيمى أن الأسلم فى تعريف الحرب الباردة أن نقول انها « الصراع الدولى غير المسلح الذى يقوم على التهديد باستعمال القوة ، مما يؤدى الى زيادة حدة التوتر الدولى ويجعل وقوع الحرب أكثر احتمالا » • وبذا تدخل فى الحرب الباردة كافة الأعمال الاستفزازية والخطط العدوانية والمواقف السياسية الأخــرى التى تسلكها الدول بهدف تأكيد سيطرتها ونفوذها ، الأمر الذى قد يقلل من فرص السلام ويزيد من احتمال نشوب الحرب • ومن أهم مظاهر تلك الحرب التسابق الجنونى نحو التسلح والتزود بوسائل الدمار الذرى ، واجراء التجارب النووية،

---

(٤) ان اصطلاح الحرب الباردة الذى تواتر استعماله فى العلاقات الدولية من ابتكار برنارد باروخ Bernard Baruch ، وهو من رجال المال وكبار الساسة الأمريكيين • ففى خطاب له فى كولومبيا بولاية كارولينــا الجنوبية بتاريخ ١٦ أبريل ١٩٤٧ بعد شهر من اعلان مبــدأ ترومان قال : « لا ينبغى أن ننخدع ، فنحن اليوم فى قلب حرب باردة » • وتلقف والترليبمان Walter Lippmann هذه العبارة فى المقال الذى يكتبه وينشر فى عدة صحف فى وقت واحد • ثم انتقل التعبير الى اللغة كمجاز يصف بدقة ذلك الموقف الذى نشأ بين الدول الغربية والاتحاد السوفيتى فى ربيع عام ١٩٤٧ •

وحشد القوات العسكرية وأعمال الجاسوسية والدعايات ، وتبادل الاتهامات والتهديدات (٥) ٠

ويعرف نهرو الحرب الباردة بأنها صراع فى سبيل السلطان ، وينفى عنها صفة الحرب بمعنى الكلمة ٠ كما يذهب الى حد القول بأنها لا تعد حــربا عقائدية (٦) ٠

الاسباب المباشرة للحرب الباردة :

من المسلم به أن أصول الحــرب الباردة تكمن فى الاختلاف الايديولوجى والسياسى والاجتماعى بين النظامين الرأسمالى والشيوعى ، وما ترتب عليــه من عدم اعتراف الولايات المتحدة وبريطانيا والدول التى كانت تدور فى فلكهما بثورة أكتوبر سنة ١٩١٧ ، وبالحكومة التى تمخضت عنها ، وحرب التدخل التى شنها الغرب على الدولة السوفييتية الوليدة ، وعدم دعوتها الى الانضمام الى عصبة الأمم ٠ ثم اختلاف وجهات النظر فى مؤتمرى يالتا وبوتســدام (٧) ٠ بسبب تصميم الأمريكيين على المشاركة فى تقرير مصير أوربا الشرقية (٨) ٠ غير أن الأسباب المباشرة التى فجرت الحرب الباردة مثار خلاف بين الباحثين، ومن ثم فانه من الصعب توقيت بداية تلك الحرب ٠ ومع ذلك ، فان ثمة رأيا يذهب الى أن هذه البداية قد ظهرت قبل انتهاء الحرب نتيجة أزمة الثقة التى قامت بين روسيا من جهة والغرب من جهة أخرى بسبب مماطلة الغرب فى فتح جبهة قتال ثانية تخفف من ضغط الهجوم الألمانى على روسيا (٩) ٠ ويرى آخرون أنها لم تبدأ الا فى ١٥ نوفمبر ١٩٥٤ عندما رفضت الولايات المتحـدة وبريطانيا وكندا أن تزود الاتحاد السوفيتى بأسرار الذرة ٠

وفى رأينا أن اختلاف وجهات النظر بين روسيا والغرب فى مؤتمرى يالتا وبوتسدام (فبراير ويولية ١٩٤٥) (١٠) خلال مناقشة الوسائل التى ينبغى اتخاذها لاعادة تشكيل أوربا سياسيا حفاظا على السلم الدولى كان مقــدمة

---

(٥) دراسات سياسية وقومية ، ص ٣٤٦ ، ٣٤٧ ٠

(٦) Rahman, M.M. ; The Politics of Non-Aligement, p. 66.

(٧) مذكرات ونستون تشرشل ، ترجمة العميد محمد شلبى ، الهيئــة المصرية العامة للتأليف والنشر ١٩٧٠ ، الجزء الثانى ، ص ١٦٧ ، ١٧٤ ٠

(٨) Perkins, Dexter; The Diplomacy of a New-Age, p. 23.

(٩) دراسات سياسية وقومية ، ص ١٧٢ ــ ١٧٥ ٠

(١٠) كوليار ، المرجع السابق ، ص ١٥٣ ــ ١٦٢ ٠

للحرب الباردة • وقد تمثل هذا الاختلاف فى الوضع السياسى لأوربا الشرقية، اذ اتهم الأمريكيون السوفيت باتخاذ تدابير من جانب واحد فيها • وبدت عميقة تلك الهوة الأيديولوجية الفاصلة بينهما والتى أخفاها السوفييت وغضت الطرف عنها أو قللت من شأنها الدول الغربية حتى ذلك الحين • وتركز الخلاف حول ألمانيا ، اذ عدل روزفلت وتشرشل عن الأخذ بخطة مورجنتاو أو غيرها من الخطط التى ترمى الى تقسيم ألمانيا ، ورفضا المقترحات الروسية فى شأنها لما تؤدى اليه من تزايد القوة السوفييتية فى أوربا •

وكانت الشهور الأولى التى أعقبت الحرب قد شهدت انهماك المنتصرين الكبار كل فى سبيل تحقيق مصالحه وفقا لمنهجه وأهدافه • فأما الاتحاد السوفيتى فكان يعمل لدعم نفوذه فى القطاعات التى احتلها فى ألمانيا • وأما بريطانيا وفرنسا فقد حاولتا استعادة سيطرتهما على الأجزاء التى افتقدتاها من امبراطوريتهما ، واعادة بناء اقتصادهما الذى حطمته الحرب • وأما الولايات المتحدة فقد بدأت تعود القهقرى الى نظريتها التقليدية فى العزلة سياسيا وعسكريا • ولكن هذا الوضع المضطرب لم يدم طويلا ، ذلك أن أحدا من حلفاء الأمس لم يستطع أن يتصرف فى مجال تمكنه دون أن تبدو تصرفاته عدائية فى نظر الآخرين • ومن ثم بدت جهود الاتحاد السوفيتى لتعزيز مكانته فى أوربا الشرقية بمثابة تهديد لأوربا الغربية • وبالمثل فان معارضة الولايات المتحدة للخطط السوفييتية فى أوربا الشرقية ـ خلال المناقشات التى دارت بين الطرفين ـ بدت فى نظر السوفييت مناهضة لمقتضيات أمنهم ، اذ كانوا يرون أن هذا الأمن يتطلب قيام حكومات شيوعية فى شرق أوربا • ولذلك فان انكار الولايات المتحدة شرعية هذه الحكومات يحمل معنى تحدى رغبة الدولة السوفييتية فى توفير أمنها •

ورغم اشتداد الصراع الدبلوماسى بين الشرق والغرب فى فترة ما بين المؤتمرين المشار اليهما ، وعمل كل منهما دون خفاء على كسب أكبر قدر من المزايا ، فقد كانا يتظاهران بالحفاظ على أواصر التعاون بينهما وان لم يكن أحدهما فى الحقيقة يثق فى الآخر • وكان روزفلت حريصا على اتقاء الشقاق لاعتماده على المساعدة السوفييتية فى الشرق الأقصى • أما ترومان فكان على النقيض من هذا الاتجاه ، اذ رأى أن منح تنازلات للسوفييت لن يؤدى الا الى الحط من مركز الغرب • فأمر وزير خارجيته بيرنز أن ينهج خطا متشددا (١١)•

---

(١١) من مظاهر هذا التشدد قول ترومان : « اننى لا أشك فى أن روسيا تضمر غزو تركيا والاستيلاء على مضايق البحر الأسود والبحر الأبيض • وأنه اذا لم تواجه روسيا بقبضة حديدية ولغة قوية فان حربا أخرى ستنشب • اننا لن نقبل الوفاق والمصالحة بعد الآن • وينبغى علينا أن نرفض الاعتراف برومانيا وبلغاريا حتى يستجيب السوفييت لمطالبنا • ويجب أن يكون وضعنا =

وبذلك طرح كل تظاهر بالصداقة ولما تكد تمضى ستة أشهر على انقضاء الحرب ، وأخذ كل طرف يفسر حركات الآخر بأنها عداء جذرى ، ومن ثم يتصرف ازاءها من هذا المنطلق (١٢) ٠

أما بداية الحرب الباردة فهى تحدد – فيما نرى – بالوقت الذى أعادت فيه السياسة الأمريكية والغربية تشكيل سياستها تجاه الاتحاد السوفيتى ، وعجلت بانهاء التحالف الذى كان قائما بين الجانبين زمن الحرب ، واستأنفت سياسة عدم الشك والعداء بين الشرق والغرب ٠ فاذا صح هذا الرأى ، أمكن القول بأن الحرب الباردة قد بدأت ببرقية سرية من جورج كنان السفير الأمريكى فى الاتحاد السوفيتى الى وزارة الخارجية الأمريكية فى فبراير سنة ١٩٤٦ ، تتضمن الدعوة الى اتخاذ موقف أقوى تجاه الاتحاد السوفييتى واستنادا الى هذه البرقية الهامة ، صاغ دين أتشيسون Dean Acheson وزير الخارجية الأمريكية فى ذلك الحين سياسة جديدة فيما يتعلق بالاتحاد السوفييتى ظلت تتبع من الناحية العملية حتى وقت قريب مع بعض فترات الانقطاع أحيانا بطبيعة الحال ٠ وفى نفس الوقت أعيد مستر كينان الى واشنطن وعين رئيسا للجهاز الذى يخطط لسياسة وزارة الخارجية ، وعهد اليه اعداد اطار فكرى للسياسة الخارجية الأمريكية الجديدة (١٣) ٠

ويقوم الاطار الفكرى الجديد الذى وضعه كينان لسياسة الولايات المتحدة الأمريكية والذى ينتهى به الى الدعوة الى سياسة القوة ، على أساس نقد المنهجين القانونى والأخلاقى فى السلوك السياسى والدبلوماسى (١٤) ٠ ففى

= فى ايران معروفا على وجه التأكيد ، وأن نستمر فى الاصرار على توافر الطابع الدولى لقناة كييل والممر المائى للراين والدانوب ومضايق البحر الأسود ، وأن نحكم السيطرة على اليابان والباسيفيك ٠ ويجب أن نرد اعتبار الصين ونقيم فيها حكومة مركزية قوية ، وأن نصنع المثل فى كوريا ٠ وعلينا بعدئذ أن نصمم على عودة أسطولنا البحرى من روسيا ، وأن نصل بالقوة الى قرار فى شأن ما تدين لنا به روسيا بموجب قانون الاعارة والتأجير » ٠

(١٢) McLeilan, David S. : The Cold War in Transition, New York, 4th. edition 1968, p.p. 3 — 6.

(١٣) مقدمة كتاب :
Kennan, George F,; American Diplomacy 1900 — 1950, Impression 1970.

(١٤) مما يجدر بالذكر ان المفكر السياسى الأمريكى هانز مورجنتاو قد نحا هذا المنحى ، وعرض له بالشرح والتحليل ، فى كتابه Politics Among Nations الذى استشهدنا بفقرات منه فى بعض مواضع من هذه الدراسة ، والذى كان له تأثير فى التخطيط للسياسة الأمريكية ٠

رأيه (١٥) أن أكبر خطأ وقعت فيه الولايات المتحدة هو الاعتماد على ما يمكن تسميته بالمدخل التشريعي الأخلاقي في المسائل الدولية ، ويتضمن هذا المدخل الايمان بأحكام وردت في بعض المعاهدات التي تقوم على الوساطة أو التحكيم ، وفي بعض مؤتمرات لاهاي ، ومشروعات نزع السلاح العالمي ، والأفكار الأمريكية الطموحة عن دور القانون الدولي ، ومبادئ عصبة الأمم والأمم المتحدة ، وميثاق كيلوج ، وفكرة قيام ميثاق عالمي في شأن الالتزام بالمادة ٥١ ، والثقة في قانون عالمي وحكومة عالمية • ومن مركب هذه العناصر تكون المدخل التشريعي الأخلاقي للسياسة الأمريكية ، وبمقتضاه استقر الاعتقاد بأن في الامكان القضاء على التطلعات الفوضوية والخطرة للحكومات في الميدان الدولي عن طريق قبول نظام للقواعد والكوابح القانونية أسوة بما تحقق في ظل النظام القانوني الداخلي في العالم الأنجلوسكسوني •

ويرمي كينان هذا الاعتقاد بالخطل على أساس أن القواعد القانونية غير صالحة ولا ممكنة التحقيق في الميدان الدولي • فاذا كان الاطار الدستوري والتشريعي الذي ارتضته الولايات الأمريكية المتعددة قد وصل بها الى علاقة فيما بينها قوامها النظام والسلم ، فان الحد من المنازعات حول المصالح والمطامع بين الدول عن طريق وضع مثل هذا الاطار أمر غير مستطاع • ويأتي انعدام صلاحية القانون للتطبيق في المجال الدولي من كونه — على خلاف السياسة — متسما بالتجريد المطلق والجمود الشديد ، والامتناع على التكيف مع مطالب الأوضاع التي لا يمكن توقعها أو التنبؤ بها • ويتبين ذلك اذا لوحظ أن التغيير ظاهرة طبيعية كما تتمثل في التغير المستمر لارادات الشعوب وقدراتها على الاسهام في شئون العالم ، وأن وظيفة السياسة الخارجية أو نظام العلاقات الدولية ليست منع عملية التغيير هذه بوضعها في قالب قانوني ضيق ، وانما هي تيسير هذه العملية بمعنى تيسير ما يطرأ عليها من تحولات وعزل ما تثيره من منازعات ، وتلك هي وظيفة الدبلوماسية بمعناها التقليدي •

كما يرى كينان — في ضوء ما تقدم — أن المدخل القانوني للعلاقات الدولية خاطئ فيما يفترضه من امكان فرض عقوبات ضد الانتهاكات أو المخالفات التي ترتكبها الدول ، أو بعبارة أخرى يقول ان العمل الجماعي في مجال تقرير الجزاءات وتنفيذها ضد السلوك غير القانوني للدول أمر غير واقعي ، لأن ثمة حدودا لفاعلية التحالف العسكري الدولي • بل انه في ظل نظام لقانون دولي قد تظل العقوبة الموقعة على السلوك الدولي الهدام — كما كانت في الماضي — معتمدة على المحالفات والعلاقات بين القوى الكبرى نفسها •

ويطبق كينان نظريته هذه على السياسة الأمريكية التي يرى اتباعها ازاء

(١٥) Kennan, American Diplomacy, p.p. 95 — 99.

الاتحاد السوفيتي • فيقول (١٦) انه لا يمكن للولايات المتحدة أن تتوقع فى المستقبل قيام علاقات ودية معه ، وانه يجب أن تستمر نظرتها اليه كمنافس لا كشريك فى المجال السياسى ، وأن تتوقع دائما أن السياسة السوفيتية لن تعكس محبة للسلم وللاستقرار ولا اخلاصا حقيقيا لامكان قيام تعايش سلمى دائم بين العالمين السوفيتي والرأسمالى ، لأن هذه السياسة تقوم على ممارسة ضغط حذر دائب فى سبيل تمزيق واضعاف كل نفوذ أو قوة منافسة •

وهو يركز على الوضع فى دول أوربا الشرقية ، فيصف العلاقة بين شعوب هذه الدول وبين الاتحاد السوفيتي باستعباد دولة قوية لجيرانها ، استعبادا لا يقل اثارة للبغضاء عن العدوان الذى تمثل فى بعض الأعمال • وينعى على السياسة الغربية أنها فشلت فى انقاذ هذه الشعوب مما دفعها الى الاحساس بالمرارة ازاء الولايات المتحدة •

ومن ثم ينادى كينان بأن تسلك الولايات المتحدة حيال الاتحاد السوفيتي سياسة رد الفعل المقابل للتحدى Challenge and response حتى تسد ثغرة الضعف التى كانت قائمة بين هذين العنصرين والتى ألفت بها اليوم فى اسار خطر بالغ ، ويدعو الى شمول هذه السياسة للفكر والأسلوب معـا ، وللوسائل والأهداف جميعا • وقوام رد الفعل عنده هو المواجهة من طريق الحصار كبديل لنشوب حرب بداخلية فى أوربا الشرقية ضد الاتحاد السوفيتي سوف تتطور لا محالة الى حرب عالمية • فالحقائق ـ على حد قوله ـ تدل على أن روسيا تقف فى العموم موقف المعارضة من العالم الغربى ، وأنها الطرف الأضعف ، وأن السياسة السوفييتية على درجة عاليـة من المرونة ، وأن المجتمع السوفيتي ينطوى على قصور سوف يضعف من امكاناته كلية • وليس من شك فى أن هذا الأمر ينهض بذاته مبررا لكى تبدأ الولايات المتحدة ـ وملؤها الثقـة ـ سياسة احتواء محكم تخطط بقصد مواجهة الروس بقوة مضادة لاتتبدل فى كل موقع من العالم يبدر منهم فيه ما يشير الى جورهم على مصالح عالم مسالم مستقر •

ولئن كانت الولايات المتحدة لاتستطيع ـ وحدها وبغير مساعدة حلفائها ـ أن تمارس قوة الحياة والموت حيال الحركة الشيوعية وتدفع بالقوة السوفييتية فى روسيا الى الانهيار العاجل ، فانها ـ على الرغم من ذلك ـ قادرة على أن تضاعف الضغوط التى لا مفر من أن تعمل السياسة السوفييتية تحت وطأتها، وأن ترغم الكرملين على انتهاج مسلك الاعتدال والتزام الروية بدرجة أكبر مما كان عليه هذا المسلك فى السنوات الأخيرة ، وتنمى بهــذه الطريقــة الاتجاهات التى تسفر حتما عن التراخى المطرد للقوة السوفييتية ، وعن تجنيب الولايات المتحدة ويلات الدمار •

---

(١٦) Kennan, American Diplomacy, p.p. 126 — 128.

واذا كان جورج كينان أول من خطط للحرب الباردة بعد أن وضعت الحرب العالمية الثانية أوزارها كنهج للسياسة الأمريكية ، فان السناتور آرثر فاندنبرج Senator Arthur Vandenberg هو أول من خاطب الرأى العام والساسة فى الولايات المتحدة داعيا الى اعلان هذه الحرب • ففى خطابه يوم ٢٧ فبراير سنة ١٩٤٦ ، عقب نشوب الخلاف بين الغرب والشرق حول أوربا الشرقية وألمانيا بصفة خاصة وغيرهما من المسائل الدولية ، نادى باتخاذ موقف صلب حيال الاتحاد السوفيتى ، مركزا على أن هناك أيديولوجيتين متنافستين تقف كل منهما فى مواجهة الأخرى ، « وان ثمة خطا حاجزا بينهما لا تستطيع أن تتجاوزه أية محاولة للتسوية والتصالح • فاذا كنا قد تخطيناه من قبل بدافع من ضرورات الحرب ، فليس فى مقدورنا أن نعبره مرة أخرى » (١٧) •

ومن ذلك يتبين أن الحرب الباردة فى منشئها وفكرتها عمل أمريكى فى العلاقات الدولية فى فترة ما بعد الحرب ، تستهدف أساسا دعم السيطرة الأمريكية فى العالم (١٨) • ورغم هذا الطابع الأمريكى الذى وسمت به الحرب الباردة شكلا ومضمونا ، فلقد أعلن هذه الحرب رسميا سياسى بريطانى هو ونستون تشرشل فى مارس عام ١٩٤٦ ـ وكانت أزمة ايران فى ذروتها ـ وذلك فى الخطاب الذى القاه فى كلية وستمنستر فى مدينة فولتون بولاية ميسورى (١٩) • وقد وافق الرئيس ترومان ـ وكان يرأس الاجتماع ـ على النقاط التى أعدها تشرشل ، كما وافق عليها المستر بيرنز وزير الخارجية الأمريكية • ولقد قام السياسى البريطانى المحنك فى خطابه هذا تشخيصا جديدا

---

(١٧) Perkins ; The Diplomacy of a New Age, p. 26. وقد كان السناتور فاندنبرج من كبار أعضاء الحزب الجمهورى • وقد اشترك فى الوفد الأمريكى فى مؤتمر سان فرنسسكو وفى الوفد الذى رأسه بيرنز وزير الخارجية الأمريكية فى لندن لدى اجتماع مجلس الأمن فى يناير ١٩٤٦ • وعرف بنقده لدبلوماسية الرئيس روزفلت واتهامه له بالرضوخ للسوفييت أكثر مما ينبغى فى مؤتمر يالتا ، كما اشتهر بارتيابه فى نوايا الكرملين • ورغم أن الحكومة كانت تتجه الى تبنى سياسة عنيفة ازاء السوفييت فان مركزه فى الحزب المعارض جعل من آرائه قوة ضاغطة على هذه الحكومة مما أدى الى زيادة العداء للاتحاد السوفيتى • وقد بلغ من ذلك أن المستر بيرنز ردد الآراء التى وردت فى خطابه الذى أشرنا اليه عشية القائه•

(١٨) Chakruvarti, R. ; International Relations, Calcutta 1970, p. 416.

(١٩) مذكرات ونستون تشرشل ، ص ٦٠٨ ـ ٦١٠ •

ورغم أن تشرشل كما جاء فى هذه المذكرات كان يتكلم بوصفه مواطنا ـ اذ كان فى حكومة الظل يومئذ ـ فقد تناقلت الاذاعات والصحف خطابه الذى =

المناخ السياسي فى أعقاب الحرب من وجهة نظره المعادية للنظام الشيوعى · فأثار الريب فى نوايا الاتحاد السوفيتى واتهمه بالدكتاتورية والنزعة التوسعية · وأكد أن روسيا لا تفهم شيئا سوى القوة ، مستعديا بذلك الولايات المتحدة والدول الغربية والشعوب الأوربية عليها ، محذرا من مغبة التراخى فى استخدام سياسة القوة ، عائدا بذلك الى معالجة موضوع سبق أن فصله فى مذكرة سرية فى عام ١٩٤٢ حول حتمية الصراع بعد انتهاء الحرب ضد « الهمجية » الروسية (٢٠) ، مما يدل على أن تشرشل قد أعلن الحرب الباردة فى ذلك العام وليس فى عام ١٩٤٦ ·

= ترددت اصداؤه فيما أعقب ذلك من أحداث سياسية · وقد قال فيه: «لقد خيم ظل ثقيل على المناطق التى أضاءتها انتصارات الحلفاء فى الآونة الأخيرة · ولا يدرى أحد ما الذى تنوى روسيا السوفييتية ومنظمتها الشيوعية الدولية أن تفعلا فى المستقبل القريب ، أو ما الحدود « ان وجدت » لاتجاهاتها الواسعة والتبشيرية · فمن ستيتن Stettin على بحر البلطيق الى تريستا Trieste على الادرياتيك هبط ستار حديدى على القارة الأوربية ، ووراء هذا الستار تقوم عواصم جميع الدول العريقة فى أواسط أوروبا وشرقيها ··· تقوم الآن ويقوم سكانها فى المنطقة التى ادعوها بالسوفييتية ، وكلها تتعرض بشكل أو بآخر لا للنفوذ السوفييتى فحسب ، بل الى حد ضخم لاشراف موسكو وسيطرتها فى كثير من الحالات ·

وقد ارتفعت الأحزاب الشيوعية التى كانت صغيرة جدا فى جميع دول أوروبا الشرقية الى مرتبة البروز والسيطرة ، وليست هناك ديمقراطية حقيقية فى أى مكان باستثناء تشيكوسلوفاكيا ··· وقد أصاب الفزع كلا من تركيا وايران من جراء هذه المطالب التى تتقدم بها حكومة موسكو اليهما ·

ويقوم الروس فى برلين بمحاولة لاقامة ألمانيا موالية للشيوعية فى المناطق التى يحتلونها ، وهذه المحاولة ستخلق متاعب خطيرة فى المناطق البريطانية والأمريكية ···

واذا وقفت الديمقراطيات الغربية صفا واحدا واستمسكت استمساكا دقيقا بمبادىء الأمم المتحدة ، فان تأثيرها فى مساندة وتقرير هذه المبادىء سوف يكون عظيما ، وليس ثمة احتمال فى أن يتحرش بها أحد · ومع ذلك فاذا تفرقت كلمتهم أو ترددوا فى القيام بواجبهم ، واذا سمح لهذه السنوات المتعاظمة الأهمية أن تمضى وتفلت ، فالحق أن الكارثة سوف تسحقنا جميعا » ·

(٢٠) كما أدخل تشرشل فى خطابه تعبير « الستار الحديدى » الذى استعمله جوزيف جوبلز لأول مرة فى مقال افتتاحى بصحيفة Das Reich بعددها الصادر يوم ٢٥ فبراير عام ١٩٤٥ ·

ويستفاد من خطاب تشرشل أنه أعلن الدعوة صراحة الى انهاء سياســة التحالف مع الاتحاد السوفيتى ، وكان هذا التحالف أحد العنصرين الرئيسيين اللذين يقوم عليهما برنامج السياسة الخارجية الأمريكية عقب الحرب ، اذ رؤى حينئذ أن التحالف بين الولايات المتحدة وروسيا وانجلترا الذى أدى الى الانتصار على دول المحور يجب أن يظل قائما لمواجهة أية سياسة عدوانية قد تصــدر من الدول المهزومة ، ولاستتباب السلام والأمن الدوليين (٢١) • وقد شفع تشرشل دعوته الى نبـذ التحالف مع الاتحــاد السوفيتى ، باقتراح قيــام « الدمنيون » الأنجلو أمريكى فى عالم ما بعد الحرب كما يستفاد من هــذا الخطاب أن أهم أسباب دعوته الى انهاء التحالف انتشار النظام الشيوعى فى أوربا الشرقية بصفة عامة وفى القطاع الشرقى من ألمانيا بصفة خاصة • وفى تعليق لتريجفى لى أول سكرتير عام للأمم المتحدة على خطاب تشرشل قال : « من الثابت ونحن نتأمل خطاب ونستون تشرشل أنه كان أول من راد الطريق للسياسة الغربية التى انتحت بعد ذلك بعام واحد مبــدأ ترومان ومشروع مارشال ، وبعد ذلك مباشرة معاهدة شمال الاطلنطى » (٢٢) •

وقد استندت الحرب الباردة الى مجموعة من الاعتبارات لا تعدو فى الحقيقة أن تكون أوهاما أو مجرد افتراضات يأخذ بعضها باعناق بعض وعدت هــذه

---

(٢١) كان العنصر الثانى فى هذا البرنامج هو اقامة منظمة دولية دائمة ذات اختصاصات واسعة « الأمم المتحدة » يكون للدول الكبرى الثلاث فيها الدور الأساسى ، وذلك تحقيقا للهدف المشار اليه فى العنصر الأول (الدكتور بطرس بطرس غالى والدكتور محمود خيرى عيسى ، المدخل فى علم السياســة ، ط ٣ سنة ١٩٦٦ ، ص ٦٦٢) •

(٢٢)

Lie, T. In the Cause of Peace, New York, 1954, p. 37.

ويقول الأستاذ فلمنج أيضا انه « اذا كانت هناك حرب عالمية ثالثة ، فان خطاب تشرشل فى ميسورى هو أول وثيقة تبين مصدرها • لقد كان خطابه هذا أول صورة مكبرة تخيل فيها جمهورية روسية حمراء خرجت لتغزو العالم •• وقد هيأ ملايين المستعمرين مسبقا لاقامة « كوردون » صحى جديد وعملاق حول روسيا ، ولخلق حركة صليبية عالمية هدفها تحطيم الشيوعية العالمية باسـم الديمقراطية الانجلوسكسونية • وان صيحة الحرب التى أطلقهــا تشرشل أصبحت انجيل كل تاجر حرب فى العالم • فلقد قالت كل ما أرادوا أن يفوهوا به ، وباقترانها باسمه المهيب ، كان فى الوسع استخدامها دائما بفاعليــة كبيرة »

(Fleming, D.E. ; The Cold War and its Origins 1917 -- 1960, New York 1961, Vol. I., p. 350).

الاعتبارات أسسا ثابتة ، فأقيمت عليها تلك الحرب فى أوربا ، ثم مدت الى آسيا وافريقيا ، ونقلت الى قلب الأمم المتحدة • أما الافتراض الأول فهو أن روسيا الشيوعية تمثل تهديدا عسكريا • وعلى الرغم من خروج الاتحـــاد السوفيتى بعد الحرب دولة تكاد أ نتكون محطمة ، وانه كان فى باكورة الحرب الباردة ما يزال يلعق جراح النصر ولا يمتد بصره لأبعد من بولندا ، على حين كان الغرب يظن أنه قادر على تأكيد كيانه فى مستعمراته ــ على الرغم من هذه الحقائق ، فقد نظر الى الاتحاد السوفيتى بوصفه مصـــــدر تهديد حقيقى للعـــالم •

والحقيقة أن الولايات المتحدة الأمريكية كانت تخشى اضعاف مركزها فى أوربا وفى آسيا وزيادة النفوذ السوفيتى هناك نتيجة لافتقــار الدبلوماسية الأمريكية الى الخبرة بسبب سياسة العزلة التى ظلت تلتزمها حتى قيـــام الحرب العالمية الثانية ، ولأن الدولتين اللتين كانتا تستطيعان مساعدة الولايات المتحدة ضد الخطر الشيوعى ، وهما ألمانيا فى أوربا ، واليابان فى آسيا ، كانتا مهزومتين وأرضهما محتله بالجيوش الامريكية ، فطلب المعونة منهما لمقاومة حليفتها السوفيتية التى اشتركت معها فى هزيمتهما واحتلالهما أمر غير طبيعى ، ولأن حليفتى الولايات المتحدة وهما فرنسا وانجلترا شـــغلتهما أمـــور المستعمرات التى كانت تجـــاهد فى ســـبيل الاســـتقلال فى آســـيا وافريقيا (٢٣) •

والافتراض الثانى الذى قامت عليه سياسة الحرب الباردة هو حتميـــة الصراع مع الدول الاشتراكية وقد جاء نتيجة للافتراض الأول • وهو يتضمن سباق التسلح ، وانشاء الأحلاف العسكرية ، والاســـتعداد الدائم لمرحـــلة فاصلة فى النزاع • والافتراض الثالث هو عدم جدوى التعاون الدولى بين الدول ذات الأنظمة الاجتماعية المختلفة • أمـــا الافتراض الرابع فهو أن الشيوعيـــــة والتخريب شىء واحد ، بل ان حركة التحرير ذات المضــــمون الاقتصادى ينظر اليها على أنها تخريب شيوعى • وأخيرا فان سياسة الحرب الباردة تفترض أن الصراع بين أمريكا والاتحاد السوفييتى صراع بين الخير والشر ، بين الحرية والطغيان ، بل هو صراع بين الحقيقة والخرافة (٢٤) •

---

(٢٣) الدكتور بطرس بطرس غالى والدكتور محمود خيرى عيسى ، المرجع السابق ، ص ٦٦٢ •

(٢٤) Chakravarti, Rachubir ; International Relations, Calcutta 1970, p. 418.

معقبات سياسة الحرب الباردة :

وقد نجم عن سلسلة هذه الافتراضات اصابة العلاقات الدولية بصـــدع شديد ظل أكثر من عشرين عاما يؤذن باندلاع حرب عالمية ثالثـة • واشتد انقسام العالم الى كتلتين متناقضتين ، فتعذرت تسوية الأزمات الدولية التى توالت وتفاقمت واحدة بعد أخرى • فمن الافتراضين الأول والثانى القائمين على أن الاتحاد السوفيتى يمثل تهديدا عسكريا مستمرا ، وأن الصراع محتم مع الدول الاشتراكية ، نشأت سياسة القوة التى استخدمتها الولايات المتحدة فى أشكال متعددة مثل « الانتقام الشديد » (٢٥) massive retaliation وسياسة دفع العالم الى حافة الحرب brinkmanship والاجبار على الارتداد roll back والتحرير كرها forcible liberation • وقد أدت سياسة القوة هذه الى ظهور النظرية العسكرية الخاصة بالحرب الباردة على أساس القنبلة الذرية والقنبلة الهيدروجينة والحرب النووية ، وما اقترن بها من الاسراع فى التسلح (٢٦) • كما أدت هذه السياسة الى ظهور نظـــرية الاحتواء containment التى اتخذت بدورها عدة أساليب أهمهـا العودة الى المحالفات العسكرية التى كانت سائدة فى عصر الدبلوماسية القديمة، فأبرمت الولايات المتحدة سلسلة من هذه المحالفات مثـــل حلف الاطلنطى ، والمعاهدات الثنائية مع أسبانيا وكوريا والصين الوطنيـــة وغيرها ، وذلك بدعوى مقاومة الخطر الشيوعى ع نطريق تطويقه (٢٧) • وقد تطورت هذه

---

(٢٥) أطلق اصطلاح « الانتقام الكثيف » على هذه السياسة تعبيرا عن اتجاه الولايات المتحدة الى الرد على العدوان الشيوعى المفترض فى أى مكان تختاره هى ، ولو كان فى قلب الاتحاد السوفييتى أو الصين • وقد دافع عن هذه النظرية فوستر دالاس وزير الخارجية الامريكية ، اذ صرح بأن المعتدى العنيد يجب أن يعرف أن أعماله ستجلب عليه انتقاما يجعله يخسر أكثر مما يكسب ، ويجب أن يحدد أهداف الانتقام ، وأن يتفق عليها مقدما ، لأن طريق رد العدوان هو أن يكون العالم الحـــر مصمما وقادرا على أن يرد ردا فوريا بوسائل يختارها » •

(٢٦) من العوامل التى ساعدت على اشتداد حمى الاسراع فى التسلح أن الولايات المتحدة كانت قد بادرت بمجرد انتهاء الحرب العالمية الثانية الى تسريح قواتها العسكرية ، وتباطأت فى الانتاج النووى وانتـاج الأسـلحة الجديدة ، فأرادت أن تعوض هذا الابطاء •

(٢٧) يدخل فى هذه الأساليب التى قامت عليها السياسة الأمريكية تلك المســاعدات الاقتصادية التى قدمتها الولايات المتحـدة للدول الغربيـة التى انهكتها الحرب وأهمها مشروع مارشال والتعاون المتبادل مع بريطانيا وست عشرة دولة أخرى ، اذ كان الهدف الظاهر من هذه المساعدات هو وقاية هذه =

النظرية بحيث أصبحت تستهدف قلب الحكومات التى لا تساير السياسة الأمريكية سواء أكانت تلك الحكومات شيوعية أو اشتراكية أو حتى وطنية ·

وكانت الوسيلة الى تقويض النظم المعادية أو المحايدة من الداخل واحلال حكومات موالية لتلك السياسة محلها اصطناع الثورات المضادة ، واثارة النعرات العنصرية والقبلية والاقليمية ودعاوى الأقليات ، والمنازعات حول الحدود ، وشن الحرب الاقتصادية ، والحرب النفسية · وقد وصل الأمر الى حد الدخول فى حروب محلية (٢٨) أو الوقوف من ورائها تحت شعار وقف الزحف الشيوعى ·

ولاشك أن الافتراض الثالث الذى قامت عليه الحرب الباردة وهو عدم جدوى التعاون بين الدول ذات الأنظمة الاجتماعية المختلفة من شأنه أن يقوض أساس المنظمات الدولية مما يفسر الى حد كبير الشلل الذى أصاب الأمم المتحدة · ويمثل الافتراض الرابع ، الذى يسوى بين الشيوعية والتخريب ، الطابع الموحد للتدخل الأمريكى المجافى لحق تقرير المصير ابتداء من اليونان وتركيا فى عام ١٩٤٧ الى فيتنام منذ عام ١٩٥٤ حتى عام ١٩٧٣ ، اذ أدى هذا التصوير الى اللجوء الى الحل العسكرى للمشاكل السياسية · وقد أوضح تيودور دريبر Theodore Draper بطريقة حاسمة فى كتابه « اساءة استعمال القوة » Abuse of Power كيف أن أمريكا تتحرك فى طريق مسدود بزيادة اعتمادها على القوة السياسية للتعويض عن الهزائم السياسية ، وقد جاء هذا التطور نتيجة محتومة للافتراض الأساسى المتعلق بالحرب الباردة ·

واذا كانت الحرب الأيديولوجية ضد النظام الاشتراكى للدول احدى مظاهر

= الدول من الانهيار الى حالة من الخراب والفقر ، والهدف الخفى هو الحيلولة دون نمو جذور الشيوعية التى تنبتها هذه الحالة ، وتمكين تلك الدول من الوقوف مع الولايات المتحدة فى مواجهة الاتحاد السوفييتى والدول الأوربية التى أخذت بالنظام الشيوعى · ومن هذه الاساليب أيضا احياء ألمانيا « الغربية » ومعاونتها سياسيا واقتصاديا · وكذلك الشأن بالنسبة لدول جنوب شرق آسيا الدائرة فى تلك السياسة الأمريكية ، اذ كان القصد من دعمها تطويق الصين والاتحاد السوفيتى · وينسحب هذا الحكم أيضا على مناطق الاحلاف الامريكية المتعددة ·

(٢٨) تسمى هذه الحروب أيضا بالحروب المحدودة أو الصغيرة طبقا للاصطلاح الذى وضعه جون فوستر دالاس فى النظرية التى ابتدعها وطبقها والتى تقضى بوضع العالم على شفا الهاوية مع التحكم الكفيل بتحاشى السقوط فى تلك الهاوية ·

الحرب الباردة ، فلقد كان ذلك استنادا الى الزعم بأن الصراع بين الغرب والشرق هو صراع بين الصدق والافك ، وبين الحق والباطل ٠

ولقد تطورت الحرب الباردة عبر عدة مراحل متميزة ٠ فظهرت المرحلة الأولى فى الفترة الواقعة بين عامى ١٩٤٦ و ١٩٤٩ ٠ وكانت الحرب الباردة خلالها تعتمد أساسا – كما أوضحنا آنفا – على ما أبداه جورج كينان فى تقريره ٠ فقد كان يعتقد أن قوة الاتحاد السوفيتى فى تدهور ، فاذا أمكن تنظيم ضغط خارجى قوى فان النظام الشيوعى سوف ينهار مثل بيت من الورق ٠ على أنه ينبغى أن نتذكر أن منطقا مماثلا لهذا المنطق هو الذى أدى الى تدخل الحلفاء فى روسيا فى عام ١٩١٧ ٠ وفى ذلك الوقت كان تشرشل مقتنعا بأن غزوا عسكريا مشتركا يمكن أن يكبح جماح البلشفية ويعطل نموها فى مرحلة تفتحها ٠ وهكذا يمكن رد منشأ الحرب الباردة – كما جاء فى المجلد الذى وضعه دافيد هوروفيتز David Horowilz عن سياسة الاحتواء Containment and Revolution فى عام ١٩٦٧ – الى تدخل الحلفاء لاحتواء الشيوعية فى عام ١٩١٧ ٠

ومع ذلك فقد أعاد كينان صياغة سياسة الاحتواء فى عام ١٩٤٦ ، فذهب الى أن الاتحاد السوفيتى لا ينبغى أن يعطى أية فرصة بعد الآن للتوسع ٠ ولقد قدم الاحتكار الامريكى الذرى المنطق العسكرى لهذا الخط من التفكير ٠ وقد أضفى هذا الاحتكار كثيرا من التفوق على أمريكا الى الحد الذى كان بوسعها معه أن تقرر مسار التاريخ وفقا لمشيئتها ٠ وكان كينان مقتنعا ان الولايات المتحدة بتسلحها بهذا السلاح القهار يمكنها أن تؤثر تأثيرا حاسما فى الشئون الداخلية للاتحاد السوفيتى ٠ كما كان جد مقتنع بالضعف الكامن فى النظام السوفيتى لدرجة أنه فى احدى المراحل ذهب الى حد الدفاع عن دعوى الحرب الوقائية ضد الاتحاد السوفيتى ٠ وعلى الرغم من أن وزارة الخارجية الأمريكية كانت متأثرة الى حد بعيد بنظرية كينان فى الاحتواء ، الا أنها كانت أقل اقتناعا بنظريته فى الحرب الوقائية ٠ وفضلا عن ذلك فان حلفاء أمريكا لم يكونوا بعد مسلحين ومهيئين بدرجة كافية لمثل هذه الحرب ٠ ولقد كانت الذكريات السوداء عن الحرب العالمية الثانية هى العقبات السيكولوجية فى طريق حرب وقائية جديدة فى تلك اللحظة (٢٩) ٠

---

(٢٩) مما يجدر بالملاحظة أن كينان – وهو أهم مناصر لنظرية الاحتواء – قد اعترف فى عام ١٩٦٥ بأن سياسة الاحتواء ليس لديها ما تحتويه ٠ وبذلك كشف الستار عن واحدة من أهم أساطير الحرب الباردة بمعرفة صانع الاسطورة نفسه ٠ ففى محاضرة له فى جامعة جنيف بسويسرا راح يؤكد أنه =

وقد تميزت بداية الحرب الباردة بمرحلة مبدئية من التدخل العسكرى لانقاذ حلفاء أمريكا المهددين ، وذلك من خلال مبدأ ترومان الصادر فى ١٢ مارس ١٩٤٧ ، والتكامل الاقتصادى ، ووضع دول غرب أوربا فى اطار اقليمى عن طريق مشروع العون الاقتصادى الذى وضعه الجنرال مارشال والصادر فى ٥ يونيو ١٩٤٧ • فقد أبلغت الحكومة البريطانية أمريكا فى ٢١ فبراير ١٩٤٧ أنه لم يعد فى وسعها الاستمرار فى معاونة اليونان وتركيا فقدم الرئيس ترومان مشروعا بقانون الى الكونجرس طالبا مبلغ ٤٠٠ مليون دولار كمعونة اقتصادية وعسكرية لليونان وتركيا •

وأعلنت أمريكا الحرب صراحة على كل الثورات ، وورثت فى القرن العشرين سياسة مترنيخ التى صدرت فى القرن التاسع عشر فمثلت بذلك ثورة كاملة من حيث الشكل والمضمون فى سياستها الخارجية التى اصبحت تقوم على التدخل فى الشئون الداخلية للدول الأخرى ، والدفاع عن الوضع الراهن status quo ومن الناحية الاقتصادية أعيد بناء دول غرب أوربا بما يكفل تجنيبها الخطر من طريق معونة مارشال السخية • وكان على فرنسا وايطاليا أن تسقط الأعضاء الشيوعيين من وزارتيها كثمن لتلقى المعونة • ولقد عمدت الولايات المتحدة الى نشر هيستريا معـاداة الشيوعية فى شتى أنحاء العالم •

وكان ختام المرحلة الأولى من مراحل الحرب الباردة ابرام معاهدة شمال الاطلنطى فى ٤ أبريل ١٩٤٩ ، وبمقتضاها ضمت الولايات المتحدة وكندا قوتهما مع الدول الغربية لاستعادة ميزان القوى فى أوربا • والحق أنه كان حلفا جديدا مناوئا للكومنترن وموجها صراحة ضد الاتحاد السوفيتى • وقد كان أمرا طبيعيا أن تحفز كل هذه التطورات الاتحاد السوفيتى الى اتخاذ تدابير للدفاع عن النفس ، فمارس سيطرة أكبر على شرق أوربا • وأصبحت أوربا عالما يعانى انقساما حادا ، ومرة أخرى أطلت أشباح حرب عالمية تهدد البشرية •

ودخلت الحرب الباردة فى مرحلتها الثانية فيما بين عامى ١٩٤٩ و ١٩٥٣ . اذ واصلت الولايات المتحدة تدابيرها الهجومية العسكرية والاقتصادية ضد الاتحاد السوفيتى • وفى هذه الفتـرة أبرمت معـاهدة الأمن بين استراليا

= « بعد الحرب العالمية الثانية لم يكن بوسع صناع السياسة الأمريكية الا أن ينظروا الى الشيوعية على أنها تهديد عسكرى • وبانشائهم حلف الاطلنطى (معاهدة شمال الاطلنطى (NATO) رسموا خطا تعسفيا عبر أوربا ضـد هجوم لم يكن يعده أحد » •

ونيوزيلنده والولايات المتحدة (SUZNA) فى أول سبتمبر ١٩٥١ ، ومعاهدة السلام اليابانية فى ٨ سبتمبر ١٩٥١ ٠

واستمر سباق التسلح على معدله ، وزادت امريكا من رعايتها للاحلاف العسكرية زيادة مطردة ٠ وشددت الولايات المتحدة هجومها الأيديولوجى خلال هذه الفترة ٠ وأصبحت الرقابة على الفكر والاضطهاد سمات قبيحة للمجتمع الامريكى فى ظل المكارثية ٠ وأنفقت ملايين الدولارات فى عمليات الدعاية المضادة للشيوعية فى كافة أنحاء العالم ٠ كما أنفقت مبالغ باهظة للقيام بأنشطة هدامة فى داخل الدول الاشتراكية ٠

ولقد تصرف الاتحاد السوفيتى ببداهة ازاء هذه الاتجاهات الخطيرة ، فشدد تدابير الأمن والرقابة ، وفى عام ١٩٤٩ فجر بنجاح القنبلة الذرية ٠ وقلب هذا التطور تماما ميزان العلاقات فى العالم ، وقوض نهائيا استراتيجية الحرب الباردة التى وضعها كينان ، وأوضح أن الاتحاد السوفيتى قد يصبح منافسا مساويا للولايات المتحدة ٠ وكان تحطيم احتكار أمريكا للقنبلة الذرية أول ضربة سددت للحرب الباردة ٠ ومنذ ذلك الحين أصبح سلاح الدعاية الذى استخدم فى تلك الحرب غير قابل للاستعمال الى حد كبير ، وغدا عديم الجدوى فى حالة استعماله (٣٠) ٠

أما المرحلة الثالثة من مراحل الحرب الباردة فقد تشكلت فى الفترة بين عامى ١٩٥٣ و ١٩٥٧ ٠ وواصلت الولايات المتحدة سياستها التى تستند الى موقف العدوان العسكرى والاقتصادى ٠ وفى أثناء هذه المرحلة لم يكتف فوستر دالاس بالسيطرة على السياسة الخارجية الأمريكية ، وانما بسط هذه السيطرة على الاستراتيجية الغربية كلها ٠ واتسمت سياسته بالقمع والانتقام الشديد ودفع العالم الى هوة الحرب أكثر من اعتماد هذه السياسة على التحرير بالقوة ، والاكراه على التقهقر والانسحاب ٠ لقد كانت سياسته هذه عودة الى الاستراتيجية الدفاعية السابقة على الحرب الكورية والتى اتخذتها حكومة ترومان تحت هذا الاسم ٠

وفى خلال تلك الفترة أيضا نظمت أمريكا حلف جنوب شرق آسيا ، ومنظمة الدفاع عن الشرق الأوسط (٢٤ فبراير ١٩٥٥) ، وفى كلا الحالين أصبحت الولايات المتحدة طرفا مباشرا كضمان اضافى للامن ٠ وأصبحت هاتان المعاهدتان حلقتى دفاع جديدتين مرتبطتين بحلف الاطلنطى ٠ ومرة أخرى ، ومن خلال مبدأ أيزنهاور المعلن فى ٥ يناير ١٩٥٧ فى اعقاب انتهاء العدوان الثلاثى على

---

(٣٠) فى هذا السباق المتغير راح ونستون تشرشل يناشد رفاقه فى حلف الاطلنطى فى عام ١٥٩٣ أن يتخذوا موقف المصالحة conciliatory approach ازاء روسيا ٠ وواضح أن كلا من بريطانيا والولايات المتحدة تجاهلتا نصيحته ٠

مصر ، وسعت أمريكا مبدأ ترومان ليشمل كل منطقة الشرق الأوسط بنوع خاص • ولقد كانت تلك استراتيجية اقتصادية عسكرية بشعة لاستمرار تسلط أمريكا على هذه المنطقة وللقضاء على احتمال تأثرها بسياسة الرئيس جمال عبد الناصر فى التأميم والتدابير الاشتراكية •

وفضلا عن ذلك فقد أقامت أمريكا شبكة واسعة من القواعد العسكرية لتطويق الاتحاد السوفيتى • وأصبحت طرفا فى معاهدات دفاعية مع ٤٣ دولة تضم أكثر من ثلثى سكان العالم • واحتفظت بحوالى ٣٣٠٠ قاعدة عسكرية • وفى نفس هذه الفترة أقحمت الولايات المتحدة نفسها فى حرب فيتنام ، انطلاقا من رغبتها فى وراثة التركة الاستعمارية التى كانت قد خلفتها فرنسا وراءها • وقد شكل الالتزام الأمريكى الضخم فى فيتنام الذروة المعتمة للحرب الباردة •

وفى خلال هذه الفترة ، قوى الاتحاد السوفيتى أيضا مركزه الى حد كبير • ونتيجة لذلك ، بدأ يمارس تأثيرا حاسما على الحرب الباردة ذاتها • ولقد كانت تلك هى المرحلة التى عرفت فى التاريخ السوفيتى بمرحلة خروشوف • وقد منح الاتحاد السوفيتى رعايته لمعاهدة حلف وارسو التى وقعت بين دول أوربا الشرقية فى ١٤ مايو ١٩٥٥ • وكان هذا الحلف تدبيرا مضادا لاشراك ألمانيا الغربية فى عضوية حلف الاطلنطى • ودخل الاتحاد السوفيتى فى معاهدات دفاعية مع ١٢ دولة • كما أحبط محاولة أمريكا لتشجيع وتعضيد الثورة المضادة فى المجر عام ١٩٥٦ • وتصدى كذلك لحركة الادماج الأوربية الغربية بادماج دول أوربا الشرقية على أسس عسكرية واقتصادية • ومع ذلك ، فان عملية الدمج التى تمت فى أوربا الشرقية أصبحت حقيقة واقعة — فى مرحلة لاحقة — بابرام ميثاق مجلس المساعدة الاقتصادية المتبادلة Council of Mutual Economic Assistance (Comecon) فى ١٤ ديسمبر ١٩٥٩ •

وفى أثناء تلك الفترة أيضا ، صار تقسيم ألمانيا — وفقا لاتفاقية بوتسدام — وضعا مستديما فى الاستراتيجية الغربية • وواضح أن الدول الغربية — بارشاد وتوجيه أمريكا وبوحى منها — أنشأت جمهورية ألمانيا الاتحادية الكاملة السيادة فى ٥ مايو ١٩٥٥ • وقد أزيلت من هذه الجمهورية القيود التى أوردتها اتفاقية بوتسدام على سباق التسلح • وهكذا أنشىء عمدا موقف خطر فى قلب أوربا ذاته ، وكان رد الاتحاد السوفيتى على هذا الاجراء اقامة جمهورية ألمانيا الديمقراطية فى ٦ أكتوبر ١٩٥٥ • ومن ثم كانت اقامة الدولتين نتيجة مباشرة للحرب الباردة •

ولكن التطور البالغ الاثارة فى هذه الفترة هو التفجير الذى تم فى نفس الوقت تقريبا للقنبلتين الهيدروجينيتين من جانب كل من الاتحاد السوفيتى

والولايات المتحدة • وفضلا عن ذلك فقد افتتح القمر السوفيتي « سبوتيك » عصر فضاء جديدا فى ٤ أكتوبر ١٩٥٧ • وقضى هذا التطوران قضاء مبـــرما على منطق الحرب الباردة • فلقد ثبت بما لايدع مجالا للشــك أن الأمل فى النصر فى حرب نووية هو مجرد وهم • وأدى ذلك ـ أولا وقبل كل شيء وعلى نحو له مغزاه ـ الى الاستعادة الجزئية للاستقرار فى العلاقات الدولية •

ولقد أدخل التقدم السوفيتى فى العلوم وتمكن كل من الاتحاد السوفيتى وأمريكا من غزو الفضاء ، قوى جديدة فى بناء العلاقات الدولية • وكانت هذه القوى أساس مؤتمر القمة الذى عقد فى جنيف فى عام ١٩٥٥ بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى • وعلى الرغم من أن أول مؤتمر للقمة لم يؤد الى نتائج فعالة ، فانه قد فتح آفاقا جديدة على شكل حوار بين الدول العظمى • وأثبت بغير جدال أن المرحلة القادمة بين العلاقات الدولية سوف تتسم بروح التفاوض وليس بتبـادل التهديد بافناء كل طرف للآخر • لقـد كان « روح جنيف » دلالة واضحة على مرحلة جديدة فى العلاقات بين الدول منذ الحرب العالمية الثانية • ولقد اكتسب التعايش السلمى وضعا ومهابة جديدتين خلال هذه المرحلة •

أما المرحلة الرابعة من مراحل الحرب الباردة فقد اتخذت شكلها المتناقض فى الفترة بين عامى ١٩٥٧ و ١٩٦٢ • واتسمت هذه الفترة بانتصار مبدئى لمبادىء التعايش السلمى ، وبأخطر أزمة دولية ، ونعنى بها أزمة الصواريخ الكوبية فى أكتوبر ١٩٦٢ •

ولقد حظى مبدأ التعايش الســـلمى باعتراف عام من جانب كافة الدول تقريبا ، وتقبلته هذه الدول بوصفه البديل المعقول الوحيد للدمار الشامل فى العصر الذرى • وكان التبادل الثقافى والسياسى ، والزيارات المتبـادلة بين رؤساء الحكومات ، وجولة خروشوف التاريخية فى الولايات المتحـــدة فى عام ١٩٥٩ والانتشار الواسع لروح « كامب دافيد » علامات واضحة على ذوبان الحرب الباردة • وأوضح اتفاق القمة الذى عقد فى باريس فى ١٦ مايو ١٩٦٠ وضم رؤساء حكومات الدول الأربع الكبرى تباعدا جليا عن موقف الحـرب الباردة كما كان فى عام ١٩٤٦ • كما كانت معاهدة الانتاركتيكا Antarctica Treaty (القارة غير المأهولة الواقعة حول القطب الجنوبى) الموقعة فى عام ١٩٥٩ ، دليلا على هذا الابتعاد •

لكن كل هذه الاتجاهات المرضية نحو نظام عالمى يسوده السلام قد قلبتها البيانات المتسمة بروح الحرب والتى أدلى بها قادة ألمـانيا الغربية فيما يتعلق بمطالبهم فى ألمـانيا الشرقية ومساندتهم من رجال وزارة الخارجية الأمريكية • وأدت حادثة طائرة التجسس U 2 الى تقويض الآمال الكبار التى كانت

معلقة على اجتماع القمة في باريس • فقد أثارت هذه الحادثة غضب الحكومة السوفييتية واستنكار الرأى العالمى وزجت بالعالم فى هوة الحرب الباردة التى كان فى سبيله الى الابتعاد عنها • ولقد حطم احياء الحرب الباردة التفاؤل الذى كانت قد أشاعته بوادر التحسن فى أفق العلاقات الدولية • ومع ذلك ، فان هذا الصراع الخطير قد رأبه جزئيا اجتماع الجمعية العامة للأمم المتحدة الذى حضره رؤساء الدول فى عام ١٩٦٠ ، ولقاء خروشوف مع الرئيس كنيدى فى فينا عام ١٩٦١ • ورغم أن القادة السوفيت والأمريكيين لم يتمكنوا من التوصل الى أى اتفاق حول ألمانيا وغيرها من المسائل ، الأن هذا الاتصال الدبلوماسى قد أثبت أنه تغيير مثمر للآثار المريرة التى ترتبت على حادث الطائرة •

ولكن الطبيعة الخطرة للحرب الباردة قد أصبحت أكثر ظهورا فى المواجهة الكوبية بالصواريخ بين الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة • فقد عبأت الحكومة الأمريكية أكبر قوة عسكرية مدعمة بالأسلحة النووية (٣١) لكى تمارس ضغطا على الاتحاد السوفيتى من شأنه أن يدفعه الى سحب قواعد صواريخه من كوبا • ولقد بدا أن مواجهة نووية وشيكة الوقوع ، وكان العالم فى الواقع ينتظر نهايته فى يومى ٢٤ ، ٢٥ أكتوبر ١٩٦٢ • وأوضحت هذه الواقعة مدى الخطر فى استراتيجية الحرب الباردة• ومع ذلك فقد أنقذ الموقف فى اللحظة الأخيرة باتفاق بين خروشوف وكيندى وافق فيه الاتحاد السوفيتى على سحب قواعد الصواريخ فى مقابل تعهد من أمريكا بعدم غزو كوبا •

أما المرحلة الأخيرة من مراحل الحرب الباردة والتى تبدأ من عام ١٩٦٥ فتتميز بتقدير أكثر عمقا من جانب الدول العظمى لعدم جدوى استراتيجية الحرب الذرية على الاطلاق • ومن أهم النتائج التى ترتبت على التجربة الكوبية معاهدة الحظر الجزئى للتجارب الذرية الموقعة فى عام ١٩٦٣ • لقد أصبح الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة أوثق اتصالا أكثر من أى وقت مضى بموجب اتفاق جنيف الذى أنشأ الخط الساخن فى عام ١٩٦٣ • وربما أدركا مسئوليات زعامة العالم فى عصر السفر بين الكواكب• وقد أدت مبادرتها الى ابرام معاهدة حظر الاستمرار فى انتاج الأسلحة النووية .Non-Proliferation فى عام ١٩٦٨ • ومن المتوقع أن يؤدى أساس التعاون الذى قام بينهما الى اتساع

---

(٣١) كانت هذه القوة مؤلفة من ١٤٤ صاروخا من طراز بولاريس و ١٠٣ من طراز أطلس و ١٠٥ من طراز ثور وجوبيتر و ٥٤ صاروخ تيتان بالاضافة الى ٦٠٠ صاروخ من طراز IRBM و ٢٥٠ من طراز MBRM و ١٦٠٠ قاذفة قنابل بعيدة المدى من طرز مختلفة و ٥٧ طائرة ناقلة للجنود مع ثلاثة أو أربعة اضعاف ما كان لدى الاتحاد السوفيتى من العتاد •

رفعته بمرور السنين ٠ غير أن مشكلة ألمانيا فى أوربا ، والحرب فى فيتنام ، والصعاب التى تقوم فى طريق وضع معاهدة لنزع السلاح تكون مقبولة من الجميع سوف تستمر فى خلق أزمة بعد أخرى فى العلاقات المتبادلة بين هاتين الدولتين ٠ وعلى أية حال فان الموقف الراهن فى صالح التعاون السلمى بينهما كما سنبين فى المبحث الأخير من هذا الفصل ٠

وعلى أية حال فان الحرب الباردة اسهام أمريكى فى العلاقات الدولية المعاصرة ولقد عفا عليها الزمن وكشفت الحقائق عما كانت تنطوى عليه معظم أسسها من خيالات وأوهام ، فهى هدامة فى طبيعتها ، وهى بهذا المعنى تمثل تهديدا خطيرا للبشرية ٠ وطالما استمرت فان الانسان لن يتمتع بالتحرر الحقيقى من خشية الفناء النووى (٣٢) ٠

المبحث الثانى
أثر الحرب الباردة فى الدبلوماسية البرلمانية

كان للحرب الباردة التى تمثل فيها الصراع بين الكتلتين أسوأ الآثار فى الدبلوماسية البرلمانية بالأمم المتحدة بحكم تناقض طبيعة كل منهما للأخرى ٠ فالهدف الأساسى للدبلوماسية فى المنظمة العالمية هو تسوية المنازعات بين الدول بالطرق السلمية لمنع قيام الحرب ولكفالة الاستقرار فى العلاقات الدولية وضمان الأمن الجماعى ٠ ووسيلتها المناقشة والمداولة للوصول الى قرار يعبر عن ارادة المجتمع الدولى ٠ أما الحرب الباردة فالهدف منها كما يدل عليه اسمها تحقيق الأهداف السياسية للقائمين بها من طريق التهديد باستخدام أساليب القوة التى تصل الى حد التلويح بالأسلحة الذرية والوصول بالعالم الى حافة الهاوية ٠

والدبلوماسية البرلمانية تسعى الى توحيد ارادات الدول حول رأى مشترك بحيث تكون الأمم المتحدة ــ كما وصف ولسون عصبة الأمم بمثابة حلف عالمى ينتظم شتى الدول ويحول دون قيام الأحلاف الثنائية أو المختلطة ، على حين تنظر الحرب الباردة الى العالم بوصفه حلبة صراع تضم معسكرين متعاديين ، ولا سبيل الى استمرار حياة أحدهما الا بالقضاء على حياة الآخر ٠ ولذلك يسعى أربابها الى تطويق الخصوم والعمل على هدمهم ، والى الاستزادة من الأنصار بالترغيب أو الترهيب ، ورفض المنادين باتخاذ الموقف الوسط ومحاولة اصلاح ذات البين ٠

ويتبين من ذلك أن الحرب الباردة تتبنى أهداف دبلوماسية القرنين الثامن عشر والتاسع عشر فى التوسع والسيطرة وتصطنع نفس أساليبها القائمة على التهديد بالقوة وعقد المحالفات العسكرية ، وهى الأغراض والوسائل التى أدت الى نشوب الحرب العالمية الأولى ٠ كما أنها الأغراض والوسائل التى

---

(٣٢) Chakravarti, R. ; International Relations, 1970, p.p. 410 — 425.

نشأت الدبلوماسية المفتوحة للقضاء عليها • ولما كانت الدبلوماسية البرلمانية هى الصورة المتطورة للدبلوماسية المفتوحة ، فان الحرب الباردة اهدار لتلك الدبلوماسية غاية ووسيلة ووأد لها فى نشأتها الأولى ولما يكن عودها قد استقام بعد • وقد سبق أن لاحظنا أن الافتراض الثالث الذى قامت عليه تلك الحرب وهو عـــدم جدوى التعايش السلمى بمعنى التعاون بين الدول ذات النظم الاجتماعية المختلفة من شأنه أن يقوض أســـاس المنظمات الدولية ، ومن ثم أسلوبها فى العمل الدبلوماسى •

ولقد كادت تتحقق هذه النتيجة فى فترات اشتداد الحرب الباردة ، اذ تعددت ساحات هذه الحرب بحيث شملت الشرق والغرب ، وتحولت الأمم المتحدة الى ساحة من هذه الساحات ، فاستخدمت الدبلوماسية البرلمانية أداة للحرب الباردة بدلا من أن تستخدم أداة لمنعها • ذلك أن التعاون الذى قامت عليه الأمم المتحدة انقلب الى شقاق بين أكبر قوتين دوليتين فيها ، وتحول هذا الشقاق الى انقسام العالم الى كتلتين تتبادلان العداء وكانت النتيجة الطبيعية لهذا الانقسام عجز المنظمة عن أداء رسالتها الدبلوماسية البرلمانية • فأصيب مجلس الأمن بالشلل – وهو الفرع الرئيسى المتخصص فى تنفيذ أحـــكام القانون الدولى المنصوص عليها فى الميثاق – لدى تصـــديه للأزمات الدولية المتواترة ، نظرا لأن تعاون الدول الخمس الكبرى هو أساس كل نشاط مثمر للمجلس ، ولقد قضى على هذا التعاون منذ انهار التحالف بين الولايات المتحدة الامريكية والاتحاد السوفييتى فى أعقاب الحرب وقامت الحـــرب الباردة بديلا له •

وكان استخدام حق الفيتو بصورة مستمرة مظهرا لهذه الحرب وسببا فى عجـــز مجلس الأمن ، اذ تعذر فى الكثرة الغالبة من الحالات توافر اجماع اضـــــوات الدول ذات المقاعد الدئمة بمجلس الأمن ، ومن ثم استحال أداء المجلس لوظائفه وممارسته لسلطاته وعلى الأخص اتخاذ الاجراءات الجماعية لحفظ السلمحيث يكون هنالك أى اخلال به أو حينما يقع عدوان • وبذلك تعرض العالم غير مرة لخطر نشوب حرب عالمية ثالثة •

وانتقلت الحرب الباردة الى الدبلوماسية البرلمانية التى تمارسها الدول الأعضاء فى الجمعية العامة بالنظر الى نفوذ الكتلتين الرئيسيتين المتصارعتين فيها ، والى ما سببه انقسام هاتين الكتلتين من تفرق فى الرأى بين ســـائر الأعضاء ولا سيما اذا لوحظ أن عددا منها شريك فى الأحلاف التى أقامتها الكتلتان • بل امتدت هذه الحرب بالتبعية الى لجان الأمم المتحدة – كما نلاحظ مثلا فى اختلاف الرأى حول تعريف العدوان منذ حـــرب كوريا (١) والى

---

(١) لم يكن قد وضع حتى عام ١٩٧٤ تعريف محرد للعدوان ، كما سبق البيان ، فكان المعمول به فى هذا الشأن أن تحديد أعمال العدوان متروك للأجهزة المختصة بتطبيق نصوص ميثاق الأمم المتحدة والمعاهدات الدولية الأخرى المتصلة بالعدوان •

الوكالات المتخصصة • وكان جوهر النزاع فى جميع الأحـــوال ، بداهة ، الاختلاف الأيديولوجى بين النظامين الرأسمالى والشيوعى •

ولقد بدأ اختلاف الرأى منذ بدأت الجمعية العامة عملها الدبلوماسى غداة انعقاد دورتها الأولى فى لندن فى ١٠ يناير ١٩٤٦ • فلم تكد تنتهى من تشكيل مجلس الامن بانتخاب الأعضاء الستة غير الدائمين حتى تقدم مندوب ايران بشكوى الى المجلس فى ١٩ يناير يتهم فيها الاتحـــاد السوفييتى باستمرار احتلاله الجزء الشمالى من ايران والتدخل فى شئونها الداخلية (٢) • ووقفت الولايات المتحدة وبريطانيا الى جانب ايران ضد الاتحاد السوفييتى الذى لم يتراجع بدوره عن موقفه •

وما لبث الاتحاد السوفيتى أن تقدم أمام مجلس الامن بشكوى ضـــد بريطانيا وكانت الحرب الأهلية قد نشبت فى اليونان بين الشيوعيين وخصومهم سنة ١٩٤٧ • وقامت الشكوى على أساس أن القوات البريطانية فى اليونان تمثل تدخلا فى شئونها الداخلية من شأنه أن يحدث توترا خطيرا فى السلم الدولى ، ولم يلق هذا الاتهام استجابة بطبيعة الحال من سائر الأعضاء • كما تقدمت كل من سوريا ولبنان بشكوى الى مجلس الأمن ضد فرنسا وبريطانيا بسبب استمرار احتلال جيوشهما لأراضيها منذ انتهت الحرب ، الأمر الذى يشكل انتهاكا لمبدأ السيادة الذى يكفله الميثاق • وتبنى الاتحـــاد السوفيتى هذه الشكوى وطالب بانسحاب القوات الأجنبية ، ولكن المجلس أصدر قرارا ضد هذا المطلب نطعن فيه الاتحاد السوفيتى مستعملا حق الفيتو • كمـــــا استعمل هذا الحق فى المسألة الاسبانية •

وكان الخلاف حول قبول الأعضاء الجدد بالأمم المتحدة فى ابان نشأتها ميدانا آخر من ميادين الصراع فى الحرب الباردة تعثرت فيه الدبلوماسية البرلمانية بل تعرضت للاندثار لما لهذا الموضوع من آثار بالغة الخطورة فى تحديد طبيعة المنظمة ودورها فى المجتمع الدولى ومستقبلها • ففى سنة ١٩٤٦ تقدمت تسع دول بطلبات انضمام الى الأمم المتحدة فقبلت أربع منهـــا فقط وثار الخلاف بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى بشأن قبول عضوية البانيا ومنغوليا الخارجية ، كما تقدم ، اذ اعتبرتهما الأولى غير محبتين للسلام

---

(٢) أثيرت هذه المشكلة بسبب عدم تنفيذ ما نصت عليه المعاهدة الانجليزية الروسية الايرانية المبرمة فى ٢٩ يناير سنة ١٩٤٢ من انسحاب الكتائب البريطانيه والسوفييتية خلال ستة أشهر بعد انتهاء عدوان ألمانيا وحلفائها • فقد بدأت الحكومة السوفيتية بعد سحق هذا العدوان ـ كما جاء فى شكوى ايران ـ تمارس ضغطا شديدا فى مفاوضاتها مع طهران بشأن منح امتيازات بترولية فى المناطق الشمالية حيث توجد الكتائب الروسية •

أو على الاصح شيوعيين وفقا لمفاهيم الحرب البادرة وبذلك أصبحت عضوية الامم المتحدة بمثابة «آلة حاسبة» فى النزاع العام بين روسيا والغرب(٣) بيد أن اشد الخلافات بين المعسكرين بشأن العضوية وقع فى سنة ١٩٤٩ بعد اعــلان جمهورية الصين الشعبية (٤) اذ طلب مندوب الاتحاد السوفيتى فصل مندوب الصين الوطنية من مجلس الامن واحلال مندوب الصين الشعبية محله ، فرفض مجلس الأمن هذا الطلب مما يرجع الى رفض الولايات المتحدة ومجموعة الدول المؤيدة لها الاعتراف بحكومة الصين الشعبية كحكومة لها صفة تمثل الصين • فما كان من المندوب السوفيتى الا ان امتنع عن حضور جلسات مجلس الامن احتجاجا على هــذا الرفض • ونشأت من جراء ذلك أزمة حادة كانت من أسباب تفاقم المشكلة الكورية ، ثم ظلت بؤرة للتوتر الدولى على مدى عشرين عاما بسبب استمرار الولايات المتحدة فى موقفها واستمرار حكومة الصين الوطنية فى شغل مقعد الصين فى الأمم المتحدة على الرغم من زوال سيطرتها على الأراضى الصينية وانقطاع صلتها بالشعب الصينى ، واخفاق الجهود التى بذلها الاتحاد السوفيتى والدول الشيوعية فى داخل الجمعية العامة للامم المتحدة لاصدار قرار بعدم صحة اوراق اعتماد ممثل الصين الوطنية حتى يحل محلهم ممثلون عن حكومة الصين الشعبية • ولم يتغير هذا الموقف حتى بعد أن انضمت الى الدول الشيوعية فى اعترافها بحكومة الصين الشعبية دول اخــرى كبريطانيا والهند وباكستان وبورما وسـيلان وافغانستان واندونيسيا وفنلندا والسويد والدنمرك وهولندا والجمهورية العربية المتحدة وفرنسا • وقد سويت المنازعة حول العضوية أخيرا على أساس سـياسى لا قانونى كما سبق البيان عند بحث مشكلة حق الاعتراض •

وشمل النزاع بين المعسكرين أيضا – فى ميدان الدبلوماسية البرلمانية بالامم المتحدة – موضوع خفض الاسلحة الذرية • فقد صدر قرار من مجلس الامن فى دورة انعقاده الاولى سنة ١٩٤٦ بالموافقة على مشروع معاهدة لانشاء

---

(٣) McLellan, David S. ; The Cold War in Transition, p. 7 & Corbet, Percy E. ; Law in Dilpomacy, p. 231.

(٤) أعلن انشاء حكومة الصين الشعبية فى ٢١ سبتمبر سنة ١٩٤٩ بعد انتصار الشيوعيين بزعامة ماوتسى تونج فى الصراع الذى اتخذ شكل حرب أهلية بينهم وبين الحكومة برئاسة كاى تشيك ، واستيلائهم على العاصمة بكين وسيطرتهم على كل أراضى جمهورية الصين فيما عدا فورموزا التى فر اليها شان كاى شيك ، ونقل اليها مقر حكومة الصين القديمة • وقد اطلق عليها اسم حــكومة الصين الوطنية ، وظلت تدعى استمرار تمثيلها لجمهورية الصينية وتاخذ مكانها ضمن الدول الكبرى ذات المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن والحق فى الاعتراض على قرارات ذلك المجلس ، وتتمتع بحماية الولايات المتحدة السياسية والعسكرية •

وكالة دولية للرقابة على مصادر المواد الاساسية · وقد بلغ عدد الدول التى اقترعت لصالح المشروع تسع دول من الاحدى عشرة دولة ، فاستعمل المندوب السوفيتى حق الاعتراض على القرار لدحض المشروع · وكانت الكتلة الشرقية بالأمم المتحدة بأعضائها الستة فى ذلك الحين تطالب بتدمير الاسلحة الذرية المختزنة فورا وحظر استخدام هذا النوع مستقبلا ·

بل ان الحرب الباردة بين المعسكرين قد نقلت الى لجنة حقوق الانسان ، وحولتها من هيئة تمارس فيها الدبلوماسية البرلمانية لتحقيق مقاصدها الانسانية الى موقع تدور فيه المعارك بين اعضائها المختلفين · فعلى الرغم من رسالة الرئيس روزفلت الى الكونجرس فى ٦ يناير ١٩٤١ فى شأن الحريات الأربع، والأحكام الخاصة بالاغراض الاقتصادية والاجتماعية للحرب التى خاضها الحلفاء كما جاء فى ميثاق الاطلنطى فى ١٤ أغسطس ١٩٤١ ، وتصريح الامم المتحدة الصادر فى يناير ١٩٤٢ ، وتصريح طهران فى أول ديسمبر ١٩٤٣ — على الرغم من ذلك لم تتحمس الولايات المتحدة وبريطانيا بادىء ذى بدء لمشروع وضع ميثاق يتضمن الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية ، بينما أيد الاتحاد السوفيتى بحماس أغلبية اعضاء الامم المتحدة التى يتكون معظمها من الشعوب المتخلفة والتى تحتاج الى مثل هذا الميثاق الدولى ، وفى نفس الوقت حاول ممثلو الكتلة السوفيتية أن يلحقوا بحرية العقيدة وحرية التعبير قيودا لم توافق عليها الأغلبية ·

ولقد كان هذا الخلاف متوقعا بالنظر الى اختلاف النظام الاقتصادى القائم على المشروعات الحرة فى الدول الرأسمالية عن النظام الاقتصادى القائم على الغاء راس المال الفردى فى الدول الشيوعية · ولكن الباحثين الغربيين يضيفون الى ذلك سببا آخر يتعلق بالدعاية ، وهو رغبة الكتلة السوفيتية فى أن تكسب الى صفها الشعوب المطالبة بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية ، وذلك عن طريق شن الحملات على ما تتسم به الدوائر الرأسمالية والامبريالية الحاكمة من عدم المبالاة برفاهية الشعوب وتقدمها · وأتيحت فرص اخرى للسوفييت حين عارض ممثلو بريطانيا والقوى الاستعمارية الاخرى فى الأمم المتحدة — دون أن ينجحوا — ادماج حق تقرير المصير القومى فى اتفاق دولى يوضع اساسا لصالح الفرد ويمتد ليشمل الاقاليم غير المستقلة · وطالب الوفد الامريكى بعدم تطبيق هذا الحكم على الدول الفدرالية مع جواز قبول الدول الداخلة فى الاتحاد الفدرالى فرادى للتقيد بالالتزامات التى ينص عليها ، وأخيرا صرحت لولايات المتحدة أنها لن تنضم الى المعاهدات المقترحة فى هذا الشأن · وفى نفس الوقت سخر المعسكر الشيوعى من دعوة الوفود البريطانية والامريكية الى الحريات المدنية والسياسية والدينية ، واعتبر ذلك تغطية للاحتكارات الرأسمالية فى مجال الاعلام والقوة ، واضاف ان هذه الاحتكارات يمكنها ان توافق على الاحكام الخاصة بتقرير مستويات للرفاهية المادية والمعنوية بعيدا عن بلادها دون خشية التحقق من وفائها بذلك

طالما انها قد اوضحت ان حكوماتها لن تلتزم باجراءات الرقابة الدولية (٥) ٠
ولقد تشعب الخلاف بين المعسكرين فى المنظمة الدولية حتى امتد الى كيان الامم المتحدة والوسائل التى تباشر عن طريقها مهامها الدبلوماسية ٠ وكان محور هذا الخلاف السلطة السياسية للأمين العام كما سبق أن بينا فى موضعه من الدراسة (٦) كما دار النزاع ايضا حـــول المقــــر الدائم لهيئة الامم المتحدة (٧) فتزعم الاتحاد السوفيتى الدعوة الى نقل مقر الامانة العــــامة والمنظمة الدولية باسرها من نيويورك واقتراح ان يكون المقر الجديد فينا أو جنيف (٨) ٠

(٥) Corbet ; Law in Diplomacy, p.p. 259, 260.

(٦) مما يجدر بالذكر ان مصر قد اعربت صراحة فى معرض هذا الخلاف ، بلسان مندوبها فى مجلس الامن (الدكتور محمود فوزى) ، أن مشروع استبدال هيئة ثلاثية بالأمين العام ينطوى على نقل للحرب الباردة الى الجهاز الادارى للمنظمة الدولية ٠ كما لعب الأستاذ عمر لطفى رئيس وفدنا بالأمم المتحـدة دورا ملحوظا فى اقناع المعسكر الشرقى بالتخلى عن اقتـراحهم لأنه يضعف فاعلية المنظمة (حسن أغا ، الأمم المتحدة : حقائق وأسرار ، ص ٦٣) ٠

(٧) لم يحدد ميثاق الامم المتحدة مقر الهيئة ، وان كانت الجمعية العامة قررت فى ١٤ ديسمبر سنة ١٩٤٦ ان يكون المقر الدائم للهيئة فى نيويورك ٠ وعلى عكس ذلك حددت المادة ٧ من عهد عصبة الامم مقر العصبة فى جنيف ٠ ويرجع اختيار نيويورك مقرا دائمــــا الى الرغبة فى اثارة اهتمام الولايات المتحدة الأمريكية بصفة دائمة بالامم المتحدة ، حتى يكون من شان ذلك الحيلولة دون عودة تلك الدولة الكبيرة الى اتباع سياسة العـــــزلة التى منعتها من الاشتراك فى عصبة الامم ٠

(٨) بل أن ثمة اقتراحات ذهبت الى ان تستاجر الأمم المتحدة احدى المدن القائمة على شواطىء البحر المتوسط لتتوافر فيها الظروف الحيادية وذكروا لذلك جزيرة اليا أو رودس أو مالطة ٠ وتبدو هذه الدعوة ــ من الناحيــــة النظرية ــ امرا عادلا ، باعتبار ان المنظمة الدولية يجب ان لا تستقر فى احدى المدن الكبرى التى تتبع واحـــدا من المعسكرين الكبيرين ، وتخضع بالتالى اجهزتها والوفود التى تجتمع فيها لتأثير من جانب أجهزة الدعاية والروح المعالية التى تسود هذه المدينة ، الامر الذى يمكن ان يؤثر فى احكام تلك الوفود ونظرتها الى المشاكل الدولية المطروحة امام المنظمة ٠ وقد يساعد اختيار مقر المنظمة فى دولة لا تدخل فى نطاق احدى الكتلتين المتنافستين او فى عداد الدول الكبرى على العمل على تخليص الامم المتحدة من سيطرة تلك الدول ٠ ولذلك ينبغى مراعاة ظروف الحرب الباردة التى لم تكن فى حسبان الجمعية العامة حين اختارت فى سنة ١٩٤٦ موقع الهيئة الراهن ، ومن المعلوم ان تطور الحرب الباردة ، قد غير من اوضاع العلاقات الدولية ، مما يستلزم العمل على ان يكون مقر الامم المتحدة فى دولة محايدة كالنمسا مثلا ٠ ومن جهة =

وهكذا غدت الدبلوماسية البرلمانية سلاحا يستخدم فى الحرب الباردة نتيجة للصراع بين الكتلتين الرئيسيتين فى المجتمع الدولى ، هذا الصراع الذى بلغ اشده فى أزمات برلين وكوريا والكونغو وكوبا والمجر • ونظرا للآثار المباشرة التى أحدثتها كل من أزمتى كوريا والكونغو بصفة خاصـــــة فى الدبلوماسية البرلمانية وخاصة فيما يتعلق باستخدام مجلس الامن السلطة المخولة لم فى شأن تدابير القمـع ، وبحق الاعتراض ولبلوغ هاتين الازمتين ذروة الحرب الباردة وتهديدهما باشعال حرب عالمية ، ولما ترتب على ازمة كوريا من اغراق الولايات المتحدة فى سياســـة استخدام القوة بالمضى فى التسليح الذرى وفى التوسع فى انشاء الاحلاف العسكرية التى زادت من التوتر الدولى وأدت الى انشاء المعسكر الشيوعى حلف وارسو ـ لهذه الاسباب مجتمعة رأينا ان نفرد مبحثا خاصا لكل من الازمتين المشار اليهما ولا سيما ان مجموعة الدول الافريقية والآسيوية قد لعبت دورا دبلوماسيا فيهما بحكم وقوعهما فى قارتيهما ، وأن نبحث كذلك أزمتى كوبا والدومينيكان وأثرهما فى الدبلوماسية البرلمانية •

= النظر العربية بصفةخاصة نجد ان نقلمقر الامم المتحدة هو فى صالحها ، فنيويورك مركز تجمع القوى الصهيونية العالمية بكل ما تمتلكه من اساليب الدعاية والتأثير • ومن وجهة النظر بصفة عامة تمثل نيويورك بطابعها الغربى خطرا على دبلوماسية الحياد وعدم الانحياز ، فهذه العاصمة هى موطن التفرقة العنصرية التى تسود مجالات الحياة فيها مما تضرر منه الوفـود الافريقيـة والاسيوية التى تقيم فى نيويورك قرابة اربعة اشهر لتمثل بلادها فى دورات الجمعية العامة • كما ان نيويورك لا تعد موقعا متوسطا بالنسبة للدول التى تمثلها هذه الوفود والتى تشكل نسبة كبيرة من اعضاء الامم المتحدة • وقد يكون اختيار المقر فى دولة افريقية أكثر مناسبة لاغلبية هؤلاء الاعضاء ، فضلا عن النفقات الباهظة التى تتحملها وفود الدول الناشئة بسبب ارتفاع تكاليف المعيشة فى نيويورك وبعد المسافة •

غير انه اذا تعرضنا لهذه المسألة من الوجهة العملية ، فسوف نصطدم بصعوبات عديدة ، تقف عقبة امام تنفيذ هذا الاقتراح ، مما يتمثل اولا فى التكاليف الباهظة التى يتطلبها بناء مقر جديد للامم المتحدة ولا سيما ان المقر الحالى قد بنى بقرض امريكى لم يسدد حتى الآن (أسهم الثرى الامريكى روكفلر بمبلغ ٨١ مليون دولار لبناء مقر المنظمة) بالاضافة الى الأزمة المالية التى تعانيها الامم المتحدة • كما ان نقل المقر من نيويورك يعنى الحاجة الى انشاء مقر جديد تتوافر فيه الامكانات والخدمات الضخمة التى تحتاجها الاعداد الوفيرة من الوفود من فنادق ومطاعم ووسائل خدمة أخرى • هذا الى ان نقل مقر الامم المتحدة يحتاج الى موافقـــة مجلس الأمن الذى لا بد أن تستعمل معه الدول الغربية حق الفيتو لما فى وجود مقر المنظمة الدولية فى نيويورك من خدمة غير مباشرة للقضايا الغربية •

المبحث الثالث

الأزمة الكورية

جذور المشكلة :

نشأت المشكلة الكورية أصلا نتيجة للوضع الجغرافى السياسى الذى يمتد بجذوره الى القرون الماضية ، والذى تفاقم بعد انهيار اليابان فى الحرب العالمية الثانية وتقسيم كوريا التى كانت تحتلها الجيوش اليابانية بين قوات الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى • فلقد ترتب على الموقع الاستراتيجى الهام لشبه الجزيرة الكورية فى المحيط الهادى والذى يمتد من جنوب شرق منشوريا الى جنوب الجزر اليابانية ، أن كانت نهبا لأطماع جاراتها من الدول الكبرى ، وقد عانت طويلا من الغزوات المنغولية واليابانية فى القرنين السادس عشر والسابع عشر • وفى نهاية القرن التاسع عشر صارت ميدانا للصراع بين الصين واليابان وروسيا • وقد انتهى هذا الصراع لصالح اليابان بعد انتصارها على الصين فى ١٨٩٤ ـ ١٨٩٥ وعلى روسيا فى ١٩٠٤ـ١٩٠٥ ، وفى سنة ١٩١٠ أعلنت اليابان ضم كوريا اليها • ولم تستطع كوريا أن تسترد استقلالها فى سنة ١٩١٩ على الرغم من اقامة حكومة مؤقتة بها برياسة « سنجمان رى » •

وفى تصريح القاهرة غداة اجتماع روزفلت وتشرشل وشيانج كاى شيك فى أول ديسمبر سنة ١٩٤٣ أعطيت كوريا وعدا بمنحها حريتها واستقلالها • وفى مايو ١٩٤٥ قبل ستالين أن توضع كوريا تحت وصاية الدول الأربع الكبرى ، ثم أعلن فى ٢٦ يوليو من ذلك العام فى مؤتمر « بوتسدام » موافقته على ما جاء فى تصريح القاهرة بشأن كوريا • وفى هذا المؤتمر طرح اقتراح ـ كان قد أعده بعض الضباط الأمريكيين بناء على مفاوضات جرت مع الجانب الآخر فى هذا الشأن ـ بجعل خط العرض ٣٨ هو الحد الفاصل بين المناطق التى تحتلها القوات الروسية وتلك التى تحتلها القوات الأمريكية • وأقرت الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى هذا الاقتراح عقب استسلام اليابان فى ٢ ديسمبر سنة ١٩٤٥ اذ اتفقتا على أن تستولى القوات الروسية على الجيوش اليابانية الموجودة فى كوريا شمال الخط المشار اليه ، وتستولى القوات الأمريكية على الجيوش الموجودة جنوبه (١) • وهكذا كان الاحتلال الثنائى هو العلة الأولى التى نجم عنها ـ بعد سلسلة من المضاعفات ـ تمزيق وحدة كوريا

---

(١) تشاكرافارتى ، المرجع السابق ، ص ٢١٢ ، بيتركالفوكوريسى ، المرجع السابق ، ص ٢٦٧ ، مورجنتاو ، المرجع السابق ، ص ٤٠٥ ، ٤٢٧ •

بشطرها نصفين (٢) ٠

بيد أنه فى مؤتمر موسكو الذى عقـــد فى ديسمبر سنة ١٩٤٥ اقترح الاتحاد السوفيتى اقامة « حكومة كورية ديمقراطية مؤقتة » ووافقت الولايات المتحدة على هذا الاقتراح وتنازلت عن مطلبها الخـــاص باجراء انتخابات ، وتشكلت لجنة سوفيتية أمريكية مشتركة لتحقيق هـــذا الغرض ، ولاعداد مقترحات لنظام وصاية رباعية لمدة أربع سنوات وذلك بالتشاور مع الحكومة المؤقتة والمنظمات الكورية الديمقراطية ٠ وقد تعذر على هذه اللجنة الاستمرار فى عملها بسبب الاختلاف حول تعريف كلمة « ديمقراطية » التى وردت فى اتفاق موسكو ، ومن ثم لم تباشر مهمتها الخاصة باستطلاع رأى ممثلى الشعب الكـــورى ٠

عرض المشكلة على الأمم المتحدة :

فى هذه الاثناء أقامت كل من الولايات المتحدة وروسيا حكومة محلية فى المنطقة التى احتلتها ٠ وفى سنة ١٩٤٧ اقترحت الولايات المتحدة عقد مؤتمر من الدول الاربع الكبرى لمناقشة مستقبل كوريا ، ولكن الاتحاد السوفيتى لم يول هذا الاقتراح اهتماما ٠ فرأت الولايات المتحدة أن تطرح المشكلة أمام الأمم المتحدة ، وعرضتها على الجمعية العامة فى ١٧ سبتمبر ١٩٤٧ ٠

وحينما نظرت لجنة الأمم المتحدة فى المسألة الكـــورية فى ٢٨ أكتوبر ١٩٤٧ ، تقدمت كل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى بمشروع لتسوية الخـلاف ٠ واقترحت الأولى اجراء انتخابات بواسطة سلطات الاحتلال فى المناطق الشمالية والجنوبية لكوريا ، وانشاء قوات وطنية للدفاع عن البلاد قبل انسحاب الكتائب المحتلة ، وتشكيل لجنة مؤقتة للأمم المتحدة للاشراف على تنفيذ ذلك UNTOK ٠ أما الاتحاد السوفيتى فقد اقترح أن توصى الجمعية العامة الحكومتين الأمريكية والسوفيتية بسحب كتائبهما من شمالى كوريا وجنوبيها فى وقت واحد ، وأن يترك للشعب الكورى نفسه أمر اقامة حكومة وطنية فى البلاد ٠

وعادت الولايات المتحدة فتقدمت بمشروع معدل ضمنته كثيرا من المقترحات التى تقدمت بها الهند وغيرها ابتغاء ازالة الحواجز السياسية وغيرها التى خلفها تقسيم البلاد ، وأعادت فيه مطالبتها باجراء انتخابات تشرف عليهـــا سلطات الاحتلال ٠ وطلبت الهند استحداث تعديل فى المشروع الأمريكى يقضى

---

(٢) مما يجدر بالذكر أن الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى قد اتفقا على أن هذا التقسيم ــ الذى ما زال مستمرا حتى اليوم ــ ليس الا اجراء اداريا ٠

بحذف الاشارة الى « سلطات الاحتلال » • وفى ٥ نوفمبر ١٩٤٧ أجرى تصويت على هذا التعديل فوافق عليه ٣٤ صوتا ضد لا شيء وامتنع ٤ عن التصويت (٣)• وبذلك صدر قرار الجمعية العامة بأن تنشأ على الفور لجنة مهمتها العمل على اقامة حكومة وطنية فى كوريا عن طريق الانتخابات الشاملة يعقبها انسحاب جميع القوات المحتلة • ورفض الاتحاد السوفيتى الدخول فى مفاوضات مع هذه اللجنة ، فطلبت الجمعية العامة من اللجنة تنفيذ البرنامج المرسوم فى المناطق « التى يمكن الوصول اليها » •

وقد تمت الانتخابات فى الجنـــوب باشراف لجنة الامم المتحدة فى مايو ١٩٤٨ ، وأنشئت حكومة « سنجمان رى » الذى طالب باعتبار حكومته فى الجنوب ممثلة للبلاد كلها • واعترفت الأمم المتحدة بهذه الحكومة على أنها الحكومة الشرعية الوحيدة فى كوريا • ولم يعترف الاتحاد السوفيتى بهذه الحكومة • فأصبح هنالك حكومتان احداهما موالية لامريكا فى الجنـــوب والاخـــــرى موالية للاتحاد السوفيتى فى الشمال (٤) • وفى سنة ١٩٤٩ انسحبت القوات الروسية والأمريكية ، واستمرت كوريا مجزأة ومحـــاطة بالروس فى منشوريا وسيبيريا وبالأمريكيين فى اليابان وبدولة صينية كبرى توشك أن تبزغ على حدودها (٥) •

وهكذا أدى الاحتلال العسكرى لقوات الولايات المتحدة وقوات الاتحـــاد السوفيتى ، واختلاف هاتين الدولتين الكبيرتين حول تشكيل حكومة كورية موحدة الى نشأة نظامين سياسيين مختلفين فى كل من منطقتى الاحتلال رغم أن هاتين المنطقتين تضمان شعبا متجانسا يمثل أمة واحدة ويقيم على اقليم متكامل ، الا أنه يخضع لسلطتين سياسيتين مختلفتين تدعى كل منهما لنفسها حق تمثيل كل الأمة (٦) •

نشوب الحرب وتدخل الأمم المتحدة

فى النصـــف الأول من عام ١٩٥٠ أجريت انتخابات جديدة فى كوريا

---

(٣) Rahman; The Politics of non- alignment, p.p. 92, 93.

(٤) هارولد كورلاندر ، الأمم المتحدة ، ترجمة عبد الله حسين ومراجعة عثمان نويه ، ١٩٦٢ ، ص ٩٢ •

(٥) لم يكن قد مضى على مولد جمهورية الصين الشعبية غير تسعة أشهر حين اندلعت الحرب فى كوريا ، اذ اعلن قيام هذه الجمهورية فى أول أكتوبر ١٩٤٩ •

(٦) د • مفيد شهاب ، القانون الدولى العام ، ص ٢٢٨ ، ٢٢٩ •

الجنوبية ، واستمر حكم « سنجمان رى » . وطالبت كوريا الشمالية باعادة توحيد البلاد سواء من طريق اجراء انتخابات عامة فى شطريها على أن يقصى « سنجمان رى » ورفاقه ، أو من طريق الجمع بين هيئتى البرلمانين . ولم تلق هذه الدعوة استجابة من جانب كوريا الجنوبية ، فقامت قوات كوريا الشمالية بعبور الحدود فى ٢٥ يونيو ، واحتلت سيول العاصمة فى اليوم التالى . ورأى الأمريكيون أن كوريا الشمالية ما كانت لتقدم على ذلك لولا انسحاب القـوات الأمريكية من كوريا واستبعاد « دين أتشيسون » وزير الخارجية الأمريكية لكوريا الجنوبية وكذا فورموزا من نطاق النظام الدفاعى الذى وضعه فى يناير ١٩٥٠ مما لا يحق معه للولايات المتحدة أن تهب للدفاع عنهما ، ولولا أن كوريا الشمالية كانت واثقة من رضاء الاتحاد السوفيتى عن هذا العدوان ، فضلا عن دوره فى تدريب قواتها وتجهيزها . كما فسر الامريكيون هـذا العدوان بأن الشيوعيين قد عقدوا العزم على فرض قوتهم على كل ركن من العالم مما يمثل بتهديدا ينبغى التصـدى له (٧) ، وخصوصا بعد أن وضحت نية الامريكيين فى بعث القوة اليابانية بعقدهم معاهدة سلام مع اليابان أجلوا بمقتضاها قواتهم عن أراضيها .

ومن ثم ، أقدمت الولايات المتحدة على التدخل العسكرى فى كوريا وكانت بواعثها الحقيقية على ذلك تكمن فى العمل على منع انقلاب الميزان الاستراتيجى الذى كان قد اهتز بانتهاء الاحتكار النووى الأمريكى ونجاح الثورة الشيوعية فى الصين ، وفى تأكيد التزام الولايات المتحدة بتعهداتها حيـال حلفـائها الأوربيين ، اذ اعتبرت أن موقفها من الصراع فى كوريا احتبار لها فى هذا الشأن من وجهة نظر هؤلاء واختبار لها من حيث وضعها فى الشرق الأقصى من وجهة نظر الاتحاد السوفييتى . كما رأت أنه ينبغى عليها التصرف فى ضوء تجربة بريطانيا فى ميونيخ وما جره تراخيها من انفتاح شهية النازية وحفزها على مزيد من العدوان (٨) .

ويقول برسى كوربت (٩) Percy E. Corbett فى تبرير التدخـل الأمريكى المسلح فى كوريا انه فى سنة ١٩٥٠ عمدت السياسة الأمريكية التى كانت تعتبر اليابان العدو الأول فى المحيط الهادى ، ومن ثم فرضت عليها نزع السلاح والرقابة المحدودة ، الى اخلاء السبيل لبرنامج مخالف يقـوم على بناء الولايات المتحدة أعلى مسـتوى حـربى واقتصادى وسياسى لتكـون حصنا أساسيا ضد الزحف الشيوعى الروسى والصينى فى الشرق الاقصى .

(٧) تشاكرافارتى ، المرجع السابق ، ص ٢١٣ .

(٨) McLellan, David S., p.p. 21. Corbett, Percy E., p. 247.
Perkins, Dexter, The Diplomacy of a New Age, p. 101.

(٩) Law in Diplomacy, p. 245.

وقد رأى مخططو هذه السياسة أن السماح بغزو شيوعى لكوريا احتفال تعس بهذا البرنامج لا لوقوع شبه الجزيرة الكورية على باب اليابان فحسب ، ولكن لأن غزوا لا يقمع هناك سوف يكون بادرة لمزيد من الغزوات فى غير ذلك من المناطق مثل فورموزا والهند الصينية .

ورغبة فى اضفاء الصبغة الشرعية على شن أمريكا الحرب على كوريا الشمالية واعتبارها حربا دفاعيـــة استخدمت الولايات المتحدة الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة مجالا لعملها ، وأداة سعت عن طريقها لتحقيق أهدافها ، وهى حماية استقلال كوريا الجنوبية وتوحيد البلاد فى ظل سنجمان رى الموالى لها ، والوقوف بذلك فى وجه ماتفترضه من توسع شيوعى يتمثل فى الكتلة السوفيتية الصينية ويشكل خطرا على الاقتصاد والنفوذ الأمريكيين فى العالم.

وقامت خطـة الولايات المتحـدة فى الافادة من الدبلوماسية البرلمانية فى المنظمة الدولية على أساس أن العدوان على كوريا الجنوبية كان أيضا عدوانا على الميثاق مما يقدم تبريرا حقيقيا وكاملا لاتخاذ تدابير ضرورية ـ تحت علم الأمم المتحدة ـ لتفادى ضربة رئيسية ضد السياسة الأمريكية الجديدة . ورأت أن هذه الأزمة لم تكن بعيدة الصلة بما حدث سنة ١٩٣٥ حين استجمعت عصبة الأمم شملها الممزق للدفاع عن الحبشة ضد الغزو الايطالى الفاشى ، ومن ثم فان الفرصة قد غدت سانحة لا لانقاذ الأمم المتحدة من هوان المصير فقط ، وانما لمنحها بداية قوية عن طـريق اظهــار قدرتهــا على تكييف نفسها لأخطر أنواع الأحداث . وفى نفس الوقت فا نأى مساهمة بالرجال أو العتاد والمؤن من جانب الأعضــاء الآخــرين كان يعنى اقتصادا فى الارواح والموارد الأمريكية .

قـــرارات مجلس الأمن :

بناء على الطلب الذى تقدمت به الولايات المتحدة فى ٢٥ يونيو ـ منتهزة فرصة تغيب مندوب الاتحاد السوفيتى مما يتيح لها الحصول على قرار من مجلس الأمن لصالحها (١٠) ـ وجه « تريجفى لى » الأمين العام للأمم المتحدة الدعوة الى مجلس الامن للاجتماع على الفور ، مستخدما فى ذلك حقه فى أن ينبــه المجلس الى أية مسألة يرى أنها قد تهدد السلم والأمن الدوليين ، وهو الاختصاص المنصوص عليه فى المادة ٩٩ من الميثاق. فانعقد المجلس فى ذلك

---

(١٠) تشاكرافارتى ، المرجع السابق ، ص ٢١٣ ، ٢١٤ . ومن ثم يرى هذا العالم الدبلوماسى الهندى أن قرار مجلس الأمن فى ٢٧ يونيو بصفة خاصة لايعدو أن يكون تجسيدا لمناورة أو حيلة أمريكية .

التاريخ ووافق على المشروع الامريكى بادانة سلطات كوريا الشمالية ، وأصدر قرارا جاء فيه « ان الاعتداء المسلح الذى قامت به قوات من شمال كوريا على جمهورية كوزيا اخلال بالسلم » ، ودعا الى الاسراع بوقف اطلاق النار ، وأن تقوم سلطات كوريا الشمالية بسحب قواتها المسلحة الى خط عرض ٣٨ ، كما دعا أعضاء الأمم المتحدة الى تقديم كل عون الى المنظمة الدولية لتنفيذ قرار مجلس الأمن ، والى الامتناع عن مساعدة سلطات كوريا الشمالية · وفى نفس الوقت أصدر الرئيس « ترومان » فى ٢٧ يونيو أمره الى القوات الأمريكية البحرية والجوية بمعاونة الكوريين الجنوبيين · ولقد ورد قرار مجلس الأمن خلوا من النص على اتخاذ تدابير عسكرية مباشرة كى لا يقف ذلك عقبة تحول دون صدوره ، ولكن الحكومة الأمريكية فسرته بأنه يخول منح مساعدة عاجلة الى حكومة كوريا الجنوبية (١١) ·

ونظرا لاستمرار القتال بين قوات كوريا الشمالية وقوات كوريا الجنوبية التى انضمت اليها القوات الأمريكية ، فقد أصدز مجلس الأمن فى ٢٧ يونيو بعد التدخل العسكرى الأمريكى بساعات ـ قرارا آخر جاء فيه أن القوات الشمالية لم تصدع بأوامره الخاصة بوقف القتال والانسحاب الى الشمال ، وأنه لذلك يوصى أعضاء الأمم المتحدة بأن يقدموا الى جمهورية كوريا المساعدة الضرورية لدفع الغزو المسلح واعادة السلام والأمن الدولى فى المنطقة (١٢) · وقد تبنى هذا القرار مشروعا أمريكيا عرض على المجلس وجاء مبنيا على أساس ان القتال بين الشمال والجنوب يمثل تهديدا للسلام الدولى ، وان لم يتضح ما اذا كانت هذه الصفة الدولية ترجع الى أن الشمال والجنوب دولتان مختلفتان ، أو الى أن الحرب الداخلية « الأهلية » الدائرة لها انعكاسات دولية ·

وقد عارضت الصين الشعبية فى ٦ يوليو التدخل غير القانونى فى شئون كوريا الداخلية · كما عارض الاتحاد السوفيتى فى اعتبار القتال مهددا للسلم الدولى ·

الصراع المسلح بين الصين والولايات المتحدة :

دخلت الصين الحرب الى جانب كوريا الشمالية فى ٢٦ نوفمبر ١٩٥٠

---

(١١) Perkins, Dexter, The Diplomacy of a New Age, p.p. 102 — 104.

وقد أمر الرئيس ترومان فى ٣٠ يونيو باستخدام كتائب المشاة الأمريكية بقيادة الجنرال ماك آرثر وأصدر أمره هذا بتأييد من الكونجرس ولكنه لم يعلن الحرب رسميا ·

(١٢) Rahman, M. M., p. 95.

وكان ذلك أمرا متوقعا (١٣) ، فقد أذكرها التدخل الأمريكى بهجوم اليابان عليها من طريق كوريا سنة ١٩٣١ ، فحق لها أن ترتاب فى أن القوة الأمريكية الجديدة فى اليابان كانت على وشك أن تكرر المأساة • كما أن العون الأمريكى الذى قدم الى « شيانج » وفقا لبرنامج مساعدة الصين ، وزيارة « ماك آرثر » لشيانج فى فرموزا عقب نشوب الحرب فى كوريا مباشرة ، وعبور الأمريكيين فى أكتوبر خط ٣٨° واقترابهم من النهر الأصفر ، والنقاش الذى دار علنا حول المصالح الامريكية الاستراتيجية فى جزر « الباسيفيك » وحول احتمال عودة شيانج الى الأرض الأم ـ كل هذه العوامل مجتمعة قد أثارت انتباه الجمهورية الوليدة فى « بكين » ، وأقنعتها أن الأمريكيين ينتوون شن غزوة معادية للشيوعية ضد الصين شبيهة بحرب التدخل التى أشهروها على روسيا بعد ثورة سنة ١٩١٧ وان تكن تلك الحرب قد باءت بالفشل • ومن ثم أراد الصينيون أن تكون لهم الضربة الأولى •

وقد غير التدخل الصينى المسلح من طبيعة الحرب وأثار جدلا محتدما حول الطريقة الكفيلة بالتصدى له • وبدت الحرب منذ نهاية يونيو حتى نهاية نوفمبر كأنها حملة تأديبية دولية وان كانت الولايات المتحدة هى التى اضطلعت بعبئها • ولكنها بعد نوفمبر قد تحولت تدريجيا الى نزاع صينى أمريكى فى المقام الأول ، وكادت تتحول الى حرب عالمية ثالثة (١٤) حين عجزت القوات الأمريكية عن وقف زحف الصين جنوبا ، فأراد الجنرال « مارك آرثر » ـ انطلاقا من الصبغة الجديدة للنزاع ـ أن يشتبك مع الصين فى حرب على أرضها (١٥) • وكان هذا يعنى مطاردة سلاح الطيران الصينى عبر حدود

---

(١٣) هذا بالرغم من أن الجنرال ماك آرثر أبدى رأيه الى الرئيس ترومان بأن الروس والصينيين لن يتدخلوا فى الحرب • وقد صح تقديره فيما يتعلق بالاتحاد السوفيتى اذ كان يتوق فى ذلك الوقت الى وضع حد لهذه الحرب •

(١٤) Calvoressi, Peter, International Politics Since 1945, p. 269.

(١٥) أحرزت قوات كوريا الشمالية نصرا اكبيرا على قوات كوريا الجنوبية وحلفائها المحاربين تحت علم الولايات المتحدة فى المرحلة الأولى من الحرب ، اذ اجتاحت شبه الجزيرة الكورية حتى أقصى الجنوب ، غير أن الجنرال « ماك آرثر » الذى عين قائدا لقوات الأمم المتحدة استطاع فى سبتمبر أن يرغم الشماليين على الارتداد ، وتعقبهم حتى بلغ خط ٣٨° وتخطاه فى أكتوبر حتى أصبح على مشارف حدود منشوريا • ولكن التدخل الصينى المسلح والذى بلغت عدته مليون جندى اعاد ترجيح كفة الحرب فى صالح كوريا الشمالية • وقد كان الانتصار الأول الذى حققه ماك آرثر بالاضافة الى نجاح الولايات المتحدة فى التدخل المسلح فى ظل الأمم المتحدة حافزا للحكومة الأمريكية =

منشوريا بدلا من وقف هذه المطاردة كلما وصل الى هذه الحدود ، كما كان يعني أيضا قصف المنشآت الصينية على النهر الأصفر وفي كل مكان بالقنابل . وكان هذا الاتجاه يقود منطقيا الى استعمال القنابل الذرية فى قلب الصين نفسها . ورغم أن الحلفاء الأوربيين للولايات المتحدة كانوا يؤيدون سياستها في شأن فرض الوحدة الكورية بالوسائل العسكرية طبقا لقرار الأمم المتحدة الصادر فى ٧ أكتوبر ١٩٥٠ فقد استشعروا ماتنطوى عليه هذه النذر من خطر يهدد العالم ، ولا سيما أن ترومان قد أعلن صراحة فى مؤتمر صحفى عقد فى ٣٠ نوفمبر أن الولايات المتحدة قد تستعمل القنبلة الذرية ، فبادر الى رئيس وزراء بريطانيا على أثر العاصفة التى اجتاحت مجلس العموم الى السفر الى واشنطن للتعبير عن هذه المخاوف والحصول على تأكيد بالامتناع عن استخدام الأسلحة الذرية للمرة الثانية فى آسيا . وبدأت الدول المحايدة تضفى على حيدها اتجاها مضادا للسياسة الأمريكية . وأصيبت هذه السياسة ــ خلال تلك الشهور ــ بصدمة ناجمة عن فقد الثقة العالمية بها ، ولم يكن من الميسور استرداد هذه الثقة فى المدى القريب (١٦) .

الوساطة الدبلوماسية لتسوية المشكلة :

بادر « نهرو » الى التحرك الدبلوماسى فى يوليو سنة ١٩٥٠ ــ وكانت حكومته قد أيدت قرارى مجلس الأمن ــ فدعا « ستالين » و « أتشيسون » الى العمل على وقف القتال . وفى ديسمبر ناشدت الهند وبعض الدول الحيادية كلا الجانبين المتحاربين عدم تجاوز خط ٣٨° . وقام « السير بنجال راو » Sir Benegal Raw مندوب الهند فى الأمم المتحدة بسلسلة من المباحثات فى نيويورك مع الجنرال « ووشوتشان » Wu Hsiu-Chuan مبعوث بكين .

ولقد غادر الأخير نيويورك قبل أن تنتهى الحرب دون الوصول الى أية نتيجة ، ورفضت الصين التعاون مع لجنة وقف اطلاق النار التى شكلتها الأمم المتحدة اذ كان التوتر السائد فى هذا الوقت يحول دون أية وساطة . وبدأت الصين هجومها الثانى فى مستهل عام ١٩٥١ ، فسارعت قوات أمريكا وحلفائها المحتشدة في سيول الى التصدى لها تحت علم الأمم المتحدة .

= على محاولة توحيد كوريا عن طريق تدمير كوريا الشمالية والوصول الى النهر الأصفر . ودعم محاولة مد الحرب الى الصين ما وقر فى الاذهان من أن اعتداء كوريا الشمالية ربما كان هجوما شيوعيا تحول الى ساحة جديدة وقد قصد به استنفاد الموارد العسكرية المحدودة التى تملكها أمريكا فى حرب يائسة على سهول آسيا ، واتاحة الفرصة بذلك لروسيا كى تتقدم فى أوربا الغربية التى تعوزها امكانيات الدفاع .

(١٦) McLellan, p.p. 23 — 24.

وصدر قرار آخر بالدعوة الى انهاء القتال وكان مصيره كسابقه ، وأدانت الامم المتحدة الصين ووصفتها بالعدوان • وعاد « ماك آرثر » الى المطالبة بغزو الصين ورفض قبول خط ٥٣٨ حدا فاصلا ، هادفا من ذلك الى الحصول على انتصار حاسم ، ولكن الحكومة الامريكية عادت بدورها الى رفض هذه الفكرة ، وبدأت تجنح الى المسالمة واتباع أسلوب الوساطة الدبلوماسية لتسوية المشكلة (١٧) • وكذلك أخذت الصين تتجه الى عقد هدنة • وأذيع بالولايات المتحدة فى شهر يوليو بيان أصدره « ماليك » الممثل السوفيتى فى مجلس الامن يهيب فيه بالاطراف المتنازعة أن يدخلوا فى مفاوضات من أجل الهدنة •

وبدأت هذه المفاوضات فى شهر يوليو بمدينة « كايسونج » Kassong ثم نقلت الى « بانمونجون » Panmunjon ، وقد توقفت غير مرة بسبب ماران عليها من مخاوف استئناف العمليات الحربية على نطاق واسع ومن الاتهامات الموجهة الى الأمريكيين بالتجائهم الى الحرب البكتريولوجية • وكان أشد المشكلات تعقيدا موضوع الافراج عن أسرى الحرب ، فقد أعرب كثير من أسرى كوريا الشمالية عدم رغبتهم فى العودة الى الشمال • ووقع فى يونيو ١٩٥٣ اتفاق فى شأن تبادل الاسرى ، بيد أن سنجمان رى نقض هذا الاتفاق ، اذ أطلق سراح الأسرى ولم يعدهم الى كوريا الشمالية ، مما ترتب عليه قيام الصين بهجوم كبير على كوريا الجنوبية •

ولم تحل هذه الأحداث دون عقد هدنة فى ٢٧ يوليو سنة ١٩٥٣ قسمت البلاد تقسيما تحكميا اذ جعلت خط ٣٨ فاصلا بين الطرفين ، ونصت على تبادل الأسرى ، وقررت عقد مؤتمر سياسى خلال ثلاثة أشهر لتسوية مسألة

---

(١٧) Calvocoressi, International Politics, p. 270.
Perkins, The Diplomacy of a New Age, p. 106.

ويعلل بركنز جنوح الحكومة الامريكية أخيرا الى المسالمة بأنها ادركت مايأتى :

١ – أن حربا برية على القارة الآسيوية تخرج عن نطاق تمكنها •
٢ – أن استخدام الاسلحة النووية فى مثل هذه الحرب من شأنه أن يصيب الرأى العام العالمى بصدمة •
٣ – أن تصعيد الموقف قد يؤدى الى تدخل روسيا فى الصراع أو يدفعها على الاقل الى تقديم معاونتها الى الصين •
٤ – أنه يحتمل أن يؤدى ذلك أيضا الى تعويض أوربا لعمل عسكرى من جانب الاتحاد السوفيتى •

المفاوضات (١٨) . وفى ٢٦ أبريل سنة ١٩٥٤ افتتح مؤتمر جنيف ولكنه لم يحقق نجاحا فى وضع حل نهائى للمشكلة (١٩) ، فاستمرت القوات الأمريكية والصينية على طرفى الخط المتفق عليه ، ولم تجل عن الاراضى الكورية الا فى العام التالى . ورغم أن الهدنة وضعت حدا لتلك الحرب (٢٠) ، وتحررت البلاد من الاحتلال الأجنبى ، فان المشكلة ظلت قائمة بغير تسوية . ومازال الشعب الكورى وهو شعب صغير قسمة بين دولتين متناهضتين وضحية للتنازع بين القوى الكبرى ، وبركانا خامدا لا يدرى أحد متى يثور . فكوريا الشمالية ذات النظام الشيوعى لا تنى عن الدعوة لتوحيد البلاد . وكوريا الجنوبية تدور فى فلك السياسة الأمريكية وتستخدم أحيانا كمخلب قط فى تنفيذ هذه السياسة . ولم يزل من الصعب حل قضية كوريا وأعادتها الى أوضاعها الطبيعية السابقة شأنها فى تلك الصعوبة شأن سائر الدول المجزأة الموجودة فى الوقت الحاضر (كوريا – ألمانيا – فيتنام – الصين) والتى نشأت فى أعقاب الحرب العالمية الثانية ، مما يرجع الى ارتباط هذه القضية بمشكلة الصراع الايديولوجى بين الشرق والغرب ، مما يتعذر معه حلها الا على أساس تسوية سياسية وباتفاق بين قادة المعسكرين الشرقى والغربى (٢١) .

رواسب المشكلة فى العلاقات الدولية :

يتبين من سياق أحداث الحرب الكورية أنها شكلت عرضا لموقف دولى متفجر ، اذ كانت مواجهة كبرى بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى ،

---

(١٨) Calvocoressi, p. 271.

(١٩) على أثر فشل مؤتمر جنيف ذهب سنجمان رى الى واشنطن حيث حاول اقناع ساستها بشن حرب انتقامية ضد الصين بالاشتراك مع القوات الكورية الجنوبية وفورموزا ، ورغم أن النظام فى الصين على وشك السقوط ، ولكنه أخفق فى كسب تأييد الكونجرس وأيزنهاور ودالاس لوجهة نظره .

(٢٠) بلغ عدد ضحايا هذه الحرب التى استغرقت شهرا وثلاث سنين وانتهت أخيرا بدون انتصار لهذا الجانب أو ذاك ٢ مليون قتيل من بينهم ٢٤٠ر٠٠٠ أمريكى ، و ٣ مليون جريح .

(٢١) د . سفيد شهاب ، القانون الدولى العام ، ص ٢٢٨ .

ومما يجدر بالذكر فى هذا الصدد أنه رغم هذا الوضع المتأزم ما فتئت دول من العالم الثالث تسعى عن طريق الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة لمواصلة العمل فى سبيل توحيد كوريا . ولقد وافقت اللجنة السياسية التابعة للجمعية العامة بتاريخ ١٠ ديسمبر ١٩٧٤ بأغلبية ٦١ صوتا ضد ٤٢ وامتناع ٢٢ عن التصويت على مشروع قرار أعدته الدول العربية يحث على استئناف المحادثات بين شطرى كوريا بهدف اعادة توحيدها .

ومن المؤكد أنها كانت تحتوى على بذور حرب عالمية ثالثة · ولقد جاء تدخل الصين ليزيد النزاع احتداما وان اختلف موقف الاتحاد السوفيتى عن موقف كل من الصين والولايات المتحدة من حيث أسلوب العمل ، اذ لم يشأ الأول أن يدفع بقواته فى الصراع الدائر بين كوريا الشمالية وكوريا الجنوبية ثم بين الولايات المتحدة والصين الشعبية ، فقد ظل العداء المرير طابعها منذ هذه فيه الولايات المتحدة من الأرض الكورية مسرحا لاستعراض سياسة القوة وتنفيذها ، جنح الاتحاد السوفيتى الى السلم ، فبذل أخيرا مساعيه لحث الأطراف المتحاربة على الدخول فى مفاوضات لانهاء القتال ·

واذا كانت مقدمات المشكلة الكورية ترتد الى الانقسام الذى حدث بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى فى أعقاب الحرب العالمية الثانية وتقسيم أراضى الأعداء المقهورين بين قواتهما العسكرية ، فلقد ترتب على وقوع الحرب اطراد تدهور العلاقات بينهما واقامة مزيد من العقبات فى سبيل تحسينها وخاصة بعد اتساع المعسكر الشيوعى بانتصار الصين الشعبية · أما العلاقات بين الولايات المتحدة والصين الشعبية ، فقد ظل العداء المرير طابعها منذ هذه الحرب وتمثـل فى رفض الولايات المتحـدة المسـتمر لتمثيل الصين فى الأمم المتحدة (٢٢) ، وقد انعكس ذلك بأسوأ الآثار على شبه جزيرة الهند الصينيةفى منطقة جنوب شرق آسيا التى ظلت بؤرة للتوتر الدولى حتى عقدت الهـدنة الفيتنامية فى مطالع عام ١٩٧٣ (٢٣) ·

وقد امتدت رواسب المشكلة الكورية حتى تجاوزت العلاقات بين الدولتين الكبريين الى العلاقات بين الولايات المتحدة ودول أوربا الغربية المتحـــالفة معها ، فطرأت عليها مظاهر الفرقة فى الرأى وفقا لما سنعرض له فى ختام هذا المبحث · كما كان للدور الذى قامت به الدول الحيادية وفى طليعتها الهند فى سبيل وقف الحرب وادانة سياسة القوة ، والحفاظ على السلم والأمن الدوليين عن طريق استخدام الوسائل الدبلوماسية سواء فى نطـاق الأمم المتحدة أو خارج هذا النطـاق ـ كان لذلك الدور أثره فى العـلاقات بين الولايات المتحدة وبين تلك الدول ولا سيما الهند التى كانت تقود حركة عدم الانحياز الى أى من المعسكرين ، كما سيأتى تفصيل ذلك فى موضعه من الدراسة ·

---

(٢٢) Perkins, Dexter, p. 111.

(٢٣) آذنت هذه الأزمة فى العلاقات الامريكية الصينية بانفراج بعـــد انضمام الصين الى الأمم المتحدة فى خريف سنة ١٩٧١ وتبوئها المقعد الذى كانت تحتله الصين الوطنية (فوموزا) فى مجلس الأمن ، وبعد زيارة نيكسون للصين وبدأ استبدال سياسة التقارب بسياسة المواجهة ·

تأثير الأزمة الكورية فى الدبلوماسية البرلمانية :

لا غرو أن غدت الأمم المتحدة مسرحا لتفاقم العلاقات الدولية الناجم عن مشكلة كوريا ، وأن تؤثر هذه المشكلة تأثيرا بالغا فى الدبلوماسية البرلمانية فى المنظمة الدولية بحيث شكلت تهديدا لبقائها ذاته على أساس أنها ترتبط وجودا وعدما بالأمم المتحدة ، وأن هذه المنظمة الدولية كانت معرضة للانهيار لأنها ترتبط بدورها — وجودا وعدما — باستقرار العلاقات الدولية القائم على استتباب السلم والأمن الدوليين .

ومن الطبيعي أن هذا التأثير كان متبادلا بمعنى أن الدبلوماسية البرلمانية كان لها دور فى أزمة كوريا — أيا كان الحكم على هذا الدور من حيث اتفاقه مع أحكام الميثاق ومدى فاعليته — مثلما كانت المشكلة الكورية أزمة للأمم المتحدة ذاتها . على أنه لا يمكن الفصل بين كل من التأثيرين ، فلقد كان ثمة ضغط متبادل بين الأزمه والدبلوماسية البرلمانيه كل منهما على الآخر نتيجة لتجمع عدة عوامل متشابكة . ومن هنا ليس من الخطأ أن نقرر أن الدبلوماسيه البرلمانيه كانت احدى العوامل التى ساعدت على انهاء القتال . ومن صحيح القول في نفس الوقت أنها عجزت عن انهاء النزاع الذى أدى الى الحرب ، وعن منعه حين نشأته ، وعن الحد منه عندما استفحل . كما عجزت عن وضع تسوية نهائية له بعد انتهاء الحرب فمازال ذلك الوضع الخطير قائما حتى اليوم . ومن البديهى أن هذا العجز أو القصور فى الدبلوماسية البرلمانيه مرده الى عدم توافر المناخ المناسب لعملها أو ازدهارها نتيجه للخلاف بين القوتين الرئيسيتين في المجتمع الدولى ونعني بهما الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى . وكانت النتيجه الطبيعية لذلك أن اتخذت الدبلوماسية البرلمانيه ميدانا لهذا الخلاف الذى اتخذ صبغة الحرب الباردة بدلا من أن تصبح مجالا لتصفيته .

فبرزت على سطحها مظاهر الصراع الذى كان كامنا قبل الازمة ، كما برزت المشكلات التى أحاطت بانشاء الأمم المتحدة وفى مقدمتها مشكلتان أولاهما سلطة مجلس الأمن فى قمع العدوان ، والثانية شرعية القرار الذى يصدره مجلس الأمن فى غياب دولة دائمة وهى المشكلة التى نشأت بسبب امتناع مندوب الاتحاد السوفيتى عن حضور جلسة مجلس الأمن فى أول اجتماع له فى يناير سنة ١٩٥٠ بعد أن رفض المجلس الاعتراف بحكومة جمهورية الصين الشعبية الجديدة ، وتتصل هذه المشكلة بحق الدول ذات المقاعد الدائمة فى الاعتراض . ولقد تفرع عن ذلك مشكلة ثانوية أثيرت فى النزاع وهى عدم أحقية عضو خالف ميثاق الأمم المتحدة فى التمسك بالحقوق التى يخولها اياها هذا الميثاق (٢٤) . ولم يقف الأمر عند هذا الحد بل انبثقت

---

(٢٤) Corbett, Percy, The Law in Diplomacy, p. 247.

منه خلال الأزمة اتجاهات جديدة تتعلق بالدبلوماسية البرلمانية نظرية وممارسة ، وأهمها نقل السلطة الرئيسية فى حفظ السلم من مجلس الأمن الى الجمعية العامة اذا ما اخفق المجلس فى القيام بها وهو النظام الذى أطلق عليه « الاتحاد من أجل السلام » والذى أثار بدوره مشكلة بين القوتين الكبريين ٠

ولم يكن تأثير المشكلة الكورية مقصورا على المجال الرئيسى للدبلوماسية البرلمانية ونعنى به الأمم المتحدة ، بل شمل هذا التأثير المنظمات الدولية والاقليمية الأخرى ، وبلغ من ذلك أن المشكلة قد أدت الى انشاء عدد من هذه المنظمات نتيجة لانعكاس الحرب الكورية على مخططات السياسة الأمريكية ٠ وذلك على التفصيل الآتى :

أولا : بالنسبة للدبلوماسية البرلمانية بالأمم المتحدة :

أصدر مجلس الأمن فى مشكلة كوريا عدة قرارات ، وهى قرار ٢٥ يونيه سنة ١٩٥٠ المشار اليه آنفا والذى ينص على أن ما حدث فى كوريا يعد اخلالا بالسلم وعملا من أعمال العدوان ، وأن على سلطات كوريا الشمالية وقف اطلاق النار وسحب قواتها الحربية الى شمال خط ٣٨° ، وحث أعضاء الأمم المتحدة على تقديم كل عون لها لتنفيذ قرار المجلس ، وعلى الامتناع عن تقديم أية مساعدة الى سلطات كوريا الشمالية (٢٥) ٠ وقرار ٢٧ يونيو السالف الذكر والصادر بتوصية أعضاء الأمم المتحدة بأن يقدموا لجمهورية كوريا الجنوبية المساعدة التى قد تتطلبها ضرورة صد العدوان المسلح واعادة السلم والأمن الدوليين الى نصابهما فى هذه المنطقة (٢٦) ٠ وقرار ٧ يوليو الذى يوصى أعضاء الأمم المتحدة بجعل قواتها التى قدمتها لمساعدة كوريا تحت قيادة موحدة باشراف الولايات المتحدة ٠ وقرار ٣١ يوليو فى شأن تكليف القيادة الموحدة بتقدير حاجاتها من المعونة ، وحاجة السكان المدنيين فى كوريا ٠ وقرار ٢٥ أكتوبر بوقف القتال فى كوريا وبانسحاب قوات كوريا الشمالية شمال خط عرض ٣٨ ٠

---

(٢٥) حظى هذا القرار بتسعة أصوات ، ولم يعترض عليه أحد ، وامتنعت يوغوسلافيا عن التصويت ٠ أما مندوب الاتحاد فلم يحضر الجلسة نتيجة لامتناعه عن الاشتراك فى مداولات مجلس الأمن منذ أزمة تمثيل الصين فى المجلس ٠

(٢٦) وافق على أصدار هذا القرار سبعة من أعضاء المجلس ، وعارضه عضو واحد (يوغوسلافيا) ، وامتنع عضوان عن التصويت (مصر والهند) ، وقد صدر القرار فى غيبة مندوب الاتحاد السوفيتى ٠ (تشاكرافارتى ، ص ٢١٣ ، ٢١٤) ٠

أما الجمعية العامة فقد أصدرت في خريف سنة ١٩٤٨ قرارا بالتوصية بالاعتراف بحكومة كوريا الجنوبية التي أقامها سنجمان ري وأطلق عليها اسم جمهورية كوريا · بيد أن الاتحاد السوفيتي استعمل حق الاعتراض في مجلس الأمن ضد قبول هذه الجمهورية عضوا في الأمم المتحدة · كما أصدرت الجمعية العامة قرارا في ١٢ ديسمبر سنة ١٩٤٨ بالتوصية بسحب قوات الاحتلال الأمريكية والسوفيتية من كوريا وتكليف لجنة الأمم المتحدة في كوريا بمراقبة تنفيذ هذه العملية · وقد أتمت الولايات المتحدة سحب قواتها في ٢٩ يونيو سنة ١٩٤٩ تحت رقابة اللجنة · أما الاتحاد السوفيتي فقد أعلن عزمه على سحب كل قواته قبل نهاية سنة ١٩٤٨ دون أن يشير الى موضوع التحقق من ذلك بواسطة اللجنة المذكورة . بل قدم مشروعا الى الجمعية العامة في ٢١ أكتوبر سنة ١٩٤٩ يطالب فيه بسحب هذه اللجنة من كوريا وحلها على أساس أنها تمثل تدخلا خارجيا غير مقبول · وقد رفض هذا المشروع بأغلبية ٤٢ صوتا ضد ٦ ·

وفي ٧ أكتوبر سنة ١٩٥٠ أصدرت الجمعية العامة قرارا توصي فيه باستخدام الوسائل العسكرية لاقرار السلم والأمن في كوريا · وفي ٣ نوفمبر سنة ١٩٥٠ أصدرت قرارها الخاص بالاتحاد من أجل السلام ، وفي ١٨ مايو ١٩٥١ أصدرت قرارا توصي فيه الدول الأعضاء بالامتناع عن تصدير أي معدات أو منتجات حربيه ، أو أدوات نقل ، أو زيت ، أو مواد صالحة لانتاج ذى قيمة حربية الى الصين و كوريا · وأصدرت الجمعية العامة أيضا توصية موجهة الى رئيسها ليتولى انشاء لجنة من ثلاثة أشخاص يكون هو أحدهم وتقوم بفحص شروط ايقاف النار في كوريا · كما أصدرت اللجنتان الاقتصادية والاجتماعيه – اذ كانتا تعملان معا أحيانا – توصية في شأن اعادة تعمير كوريا ·

ولقد نجمت المشكلات التي واجهت الدبلوماسية البرلمانية حينما عرضت المسألة الكورية على الأمم المتحدة بسبب اتصال هذه المسألة بمصالح الدولتين الكبيرتين اللتين يتوقف على تعاونهما نجاح الأمم المتحدة في تحقيق مهامها ومن ثم نجاح الدبلوماسية البرلمانية · ولما كانت هذه المصالح متضاربة فلاشك ان عرض هذه المشكلة في ظل الحرب الباردة كان من شأنه تفجير الخلاف بين الجانبين بل اثارة مشاكل جديدة · يضاف الى ذلك احتمال تدخل الصين الشعبية في النزاع ، الأمر الذى وقع بالفعل ، مما يوسع نطاق المشكلة ويزيدها تعقيدا ، ولا سيما أن الاتحاد السوفيتي كان في تلك الفترة (من ١٣ يناير ١٩٥٠ الى أول أغسطس ١٩٥٠) مقاطعا اجتماعات مجلس الأمن منذ ثار الخلاف حول تمثيل الصين ·

وقد بدأت الازمة حينما نشبت الحرب في كوريا وأصدر الاعضاء الأربعة الدائمون بمجلس الأمن ، في غيبة الاتحاد السوفيتي ، قرار ٢٧ يونيو

متجنبين ـ عن طريق تفسير دستورى غامض (٢٧) حكم المادة ٢٧ من الميثاق التي تنص على اشتراط اجماع اصوات الأعضاء الخمسة الدائمين لصحة قرارات مجلس الأمن فى المسائل غير الاجرائية ، وذلك كى يتسنى عدم بطلان التدابير التى توضع فى غياب الممثل السوفيتي · فكان رد الفعل من جانب الحكومة السوفيتية أن ذكرت في برقية لها بتاريخ ٢٩ يونيو أن هذا القرار غير صحيح من الوجهة القانونية لغياب عضوين دائمين (المقصود بهما الاتحاد السوفيتي والصين الشعبية وان كان مقعد الأخيرة تشغله الصين الوطنية) عند اجتماع المجلس ، وعدم اشتراكهما نتيجة لذلك فى المداولات التى أدت الى اصدار القرار · وأعلن الاتحاد السوفيتى رفضه الاعتراف بمشروعية ما قد اتخذ أثناء غيابه من قرارات غير اجرائية ، وبالتالى ما قد اتخذ بمقتضاها من تدابير · وهكذا اثيرت مشكلة نظام التصويت فى مجلس الأمن مرة أخرى بين العضوين الرئيسين فى مجموعة الأعضاء الخمسة الدائمين ·

وقد ترتب على صدور قرار ٢٧ يونيو وطعن الاتحاد السوفيتى فيه بالبطلان قانونا أن نشأت حالة شاذة داخل مجلس الأمن ظهرت آثارها السيئة فى الدبلوماسية البرلمانية ، اذ أصبحت المناقشات الدائرة فى المجلس للبحث عن حل للمشكلة تسير فى طريق مسدود بسبب امتناع احدى الدول الكبرى عن الحضور نتيجة للانقسام فى الرأى بينهما وبين الدول الاخرى ، ثم اصرارها على موقفها من القرار السابق الذكر بعد عودة ممثلها الى مجلس الأمن فى أغسطس ١٩٥٠ · وقد أنشأ هذا الوضع صدعا فى بناء المنظمة الدولية جعل التسوية السلمية مستعصية ولا سيما اذا وضعنا فى الاعتبار أن التدخل العسكرى للصين الشعبية فى ٥ نوفمبر قد زاد الأمور تعقيدا · فاذا كان نشوب الحرب الكورية يرجع الى الأسباب التى ذكرناها آنفا فلا شك أن استمرار هذه الحرب أكثر من أربع سنوات (من يونيو ١٩٤٩ حتى يوليو ١٩٥٣) يرجع الى الطبيعة المتنازع عليها للقرار المشار اليه ، اذ أصيبت من جرائه الدبلوماسية البرلمانية فى مجلس الأمن وفى المنظمة الدولية بصفة عامة بالعقم ، كما يرجع فى رأينا الى رفض استبدال مندوب الصين الشعبية بمندوب الصين الوطنية فى مجلس الأمن (٢٨) ·

---

(٢٧) Corbett, Percy E., Law in Diplomacy, p. 222.

(٢٨) لعل مما يؤيد هذا النظر أن انضمام جمهورية الصين الشعبية ـ وهى التى تمثل الكثرة الغالبة من الشعب الصينى أكبر الشعوب حجما ـ الى الأمم المتحدة منذ دورة سنة ١٩٧١ كان من أهم العوامل التى ساعدت على بدء الانفراج فى أفق العلاقات الدولية واتجاه الدول الكبرى الى سياسة التقارب والوفاق فى سبيل العمل على تصفية المشكلات التى تهدد السلم والأمن الدوليين · ذلك أنه لا سلطان للأمم المتحدة على دولة رفضت المنظمة قبولها =

وقد دخل النزاع فى حلقة جديدة حين عرضت المشكلة على الجمعية العامة فعالجتها بطريقة لم يقصد اليها مؤسسو الأمم المتحدة أبدا ، وهى التجمع للاسهام فى تجهيز قوة حربية اختيارية من بعض الأعضاء واستخدامها دون توجيه من مجلس الأمن ، اذ أصدرت الجمعية العامة فى ٣ نوفمبر ١٩٥٠ قرارها الخاص بالعمل المشترك لصيانة السلم والأمن الدوليين والذى خولت نفسها بمقتضاه أن تنعقد فى خلال ٢٤ ساعة للنظر فيما ينشب من نزاع دولى يهدم السلم والتوصية باتخاذ اجراءات جماعية ، ومن بينها استخدام القوة المسلحة عند الضرورة ، لحفظ السلم أينما يحدث أى اخلال به أو حينما يقع عدوان ، وذلك اذا تعذر على مجلس الأمن ممارسة سلطاته فى قمع العدوان بسبب استعمال حق الاعتراض (٢٩) · وكان معنى ذلك أن تقوم الجمعية العامة مقام مجلس الأمن بوصفه الفرع الرئيسى المختص بالتدابير الجماعية· ولقد كان ذلك فى رأى كثير من علماء السياسة الدولية فى أوربا والولايات المتحدة تحايلا قصد به تجنب استخدام الاتحاد السوفيتى حق الاعتراض فى مجلس الأمن · وكانت الولايات المتحدة من وراء هذا العمل بدعوى أن على الأمم المتحدة أن تكون أداة لحماية استقلال دولة صغيرة مثل كوريا الجنوبية· أما الدافع الحقيقى فهو أن تجعل من قوة الأمم المتحدة ـ وكانت هنالك مجموعة من الدول المتوسطة والصغيرة تدلى بأصواتها فى صالح مشروعات القرارات الأمريكية ـ عقبة تحول دون ما افترضته من التوسع السوفيتى بمعنى فرض النظام الشيوعى الذى تطبقه حكومة كوريا الشمالية على كوريا الجنوبية

= عضوا بها · وفضلا عن ذلك فان العضوية تتيح لمن يتمتع بها ولاسيما الدول ذات المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن ممارسة الدبلوماسية البرلمانية ، ومن شأن هذه الممارسة أن تسهم فى الحفاظ على استقرار العلاقات فى المجتمع الدولى وفض المنازعات بالطرق السلمية ·

(٢٩) صدر هذا القرار بأغلبية ٥٢ صوتا ضد ٥ أصوات ، وكان صدوره بناء على مشروع مقدم من دين أتشيسون وزير الخارجية الأمريكية الى الأمين العام للأمم المتحدة فى ٢٠ سبتمبر ١٩٥٠ · كما نص القرار على تشكيل لجنة لمراقبة السلم من ١٤ عضوا (منهم الاتحاد السوفيتى) مهمتها تقديم توصيات فى شأن الحفاظ على السلم والأمن الدوليين ودعمهما ، ولجنة أخرى للتدابير الجماعية من ١٤ عضوا لتقديم تقارير بشأن الحالات التى من شأنها تهديد السلم وتضمن القرار أيضا حث أعضاء الأمم المتحدة على اعداد وحدات عسكرية يمكن استخدامها بناء على توصية من مجلس الأمن أو من الجمعية العامة · بيد أن اللجنة الأولى لم تمارس عملا ، وبالمثل فان اللجنة الثانية لم تتابع مهمتها منذ ١٩٥١ حتى ١٩٥٤ ·

الموالية للنظام الرأسمالى • وكان من الطبيعى أن يتسم قرار الجمعية العامة هذا وهو ما أطلق عليه قرار الاتحاد من أجل السلم بنفس الطبيعة المتنازع عليها لقرار ٢٧ يونيو الذى أصدره مجلس الأمن بالنظر الى طعن الاتحـاد السوفيتى أيضا فى صحته •

على أن هذا الوضع الشاذ برغم ما اكتنفه من مضاعفات خطيرة قد أنشأ سابقه أدت بطريق غير مباشر بعد ذلك الى دعم الدور الذى تقوم به الجمعية العامة فى سبيل الحفاظ على السلام • فلقد ظهر من خلال أزمة كوريا صعوبة نقل مبدأ الأمن الجماعى المنصوص عليه فى الميثاق من حيز النظرية الى مجال التطبيق لعجز مجلس الأمن عن اتخاذ تدابير عاجلة فى المسائل التى تهدد السلم والأمن الدوليين ، بسبب كثرة استعمال حق الاعتراض ، نتيجة للصراع بين الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة ، وعدم اعمال نصوص الميثاق المتعلقة بوضـع قوات مسلحة تحت تصرف المجلس ليستعملها عنـد الحاجـة • ومن مظاهر هذا العجز اضطرار المجلس الى أن يصدر قراره فى ٢٧ يونيو فى شكل توصية بتطبيق التدابير العسكرية ، بل ان هذه التوصية لم تكن لتصدر اولا المصادفة البحتة التى لا يحتمل تكرارها وهى غيبة الاتحاد السوفيتى(٣٠)• ولذلك فان اصدار قرار الاتحاد من أجل السلم كان ــ من الوجهه النظرية البحته ــ محاولة للتغلب على صعوبة تحقيق مبدأ الأمن الجماعى الدولى ، ومن الحق أن هذا القرار كان محدود الاثر فى حينه بسبب الاختلاف حـول معنى العمليات العسكرية المشتركة (٣١) ، ولعدم الاقتناع الكامل به من جانب الكثير من أعضاء الأمم المتحدة رغم الموافقة على اصداره واستجابة أكثر من خمسين دولة للتوصية التى تضمنها ، يدل على ذلك أن المساعدة العسكرية التى بذلوها كانت فى الغالب رمزية ، فلم يقدم قوات عسكرية الى كوريـا الجنوبية تنفيذا لهذا القرار غير عدد قليل جدا من هؤلاء الأعضاء (١٦ دولة) ، ولم يكن حجم هذه القوات يعدو ١٠٪ من جملة القوات المحاربة ، على حين بلغت نسبة قوات الولايات المتحدة وكوريا الجنوبية ٩٠٪ (٣٢) • كما أن قـائد تلك القوات لم يكن تابعا للأمم المتحدة وممثلا لها ، وكان يتلقى الأوامر من الولايات المتحدة مباشرة • أما سلطاته حيال قوات الدول الأخرى فلم يكن سندها قرارات صادرة من المنظمة الدولية وانما من الاتفاقات المبرمة فى هذا

---

(٣٠) أبادوزاى ، استخدام القوة فى العلاقات الدولية ، ص ٦ • وهـو يضيف الى ذلك أنه بعد أن عاد وفد الاتحاد السوفيتى الى مكانه فى مجلس الأمن أصبح من المستحيل على المجلس أن يتخذ أيـة أجراءات عسكرية • وكذلك ، مورجنتاو ، المرجع السابق ، ص ١٢٢ •

(٣١) Kennan, George American Diplomacy, p.p. 99, 100.

(٣٢) Perkins, Dexter, The Diplomacy of a New Age, p. 107.

الشأن بين الولايات المتحدة وبين تلك الدول (٣٣) • بيد أنه يمكن القول ان قرار الاتحاد من أجل السلم - بغض النظر عن الظروف التي أحاطت به والمقاصد التي صدر عنها - يعد تداركا للنقص الملحوظ في نظام الأمم المتحدة وذلك من طريق تعزيز الجمعية العامة •

واذا كان الاتحاد السوفيتي لم يسلم بهذا القرار فانما وقع ذلك نتيجة لخشيته عواقبه المناقضة لمصالح المعسكر الذى يتزعمه اذ كان نفوذ الكتلة الغربية سائدا فى الأمم المتحدة ، ومن ثم فان الولايات المتحدة لم تكن لتعمل على اصدار مثل هذا القرار لولا أنه يحقق مصالحها وسوف يحظى بالأصوات اللازمة لاقراره (٣٤) • ولكن التحول الذى بدأ يطرأ على ميزان التصويت فى الجمعية العامة فى أعقاب نشأة مجموعة الدول الآسيوية والافريقية ودول عدم الانحياز الساعية الى صون السلم والأمن الدوليين قلل من مخاوف الاتحاد السوفيتي واحتمال اتخاذه موقف المعارضة اذا استخدمت الجمعية العامة قرارات الاتحاد من أجل السلام مرة أخرى بقصد تمكينها من القيام بعمليات حفظ السلام على الرغم من استعمال حق الاعتراض بواسطة الدول الكبرى •

ولقد تحقق هذا فى أزمة العدوان الثلاثى على مصر ١٩٥٦ وذلك أنه لما فشل مجلس الأمن فى ٣٠ أكتوبر سنة ١٩٥٦ فى اصدار قراره بشأن هذا العدوان بسبب استعمال فرنسا والمملكة المتحدة لحق الاعتراض ، طلبت يوغوسلافيا عقد جلسة طارئة للجمعية العامة وفقا لقرار الاتحاد لأجل السلام، ووافق مجلس الأمن على ذلك فى ٣١ من أكتوبر • وقد اجتمعت الجمعية العامة فى أول نوفمبر ثم اصدرت قرارى ٢ ، ٥ نوفمبر بمقتضى قرار الاتحاد لأجل السلم • وهكذا استعمل هذا القرار لأول مرة في وقف عدوان دولتين غربيتين هما فرنسا وانجلترا (٣٥) ، وأتيح بذلك حل دائم يكفل انقاذ المنظمة الدولية من الشلل والعجز ، ويحقق مشاركة أغلبية دول العالم فى اجراءات المحافظة على السلام ، وعدم تركيز المسئولية فى الدول الكبرى ، مما يؤدى

وكذلك د • حامد سلطان ، المرجع السابق ، ص ١٠٠١ ، هارولد كورلاندر ، المرجع السابق ، ص ٩٣ ، ميشيل فيرالى ، الأمم المتحدة بين اليوم والغد ، ترجمة د • جلال صادق ، ص ٤٩ •

(٣٣) تشاكرافارتى ، المرجع السابق ، ص ٢١٤ •

(٣٤) كان ثلث مجموع أعضاء الجمعية العامة للأمم المتحدة فى أوائل العقد الخامس من هذا القرن تابعا لمعسكر واحد من معسكرات الحرب الباردة وهو المعسكر الغربى ، وكان يترتب على هذا أنه فى حالة قيام الجمعية العامة بانشاء قوة عسكرية تغدو الامكانيات التى تسهم بها الدول الأعضاء موضوعة تحت تصرف ذلك المعسكر بدلا من وضعها تحت تصرف الأمم المتحدة •

(٣٥) د • محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ١٩٧ •

الى تطور الدبلوماسية البرلمانية ووفائها بالأغراض المنوطة بها كما سبق أن أشرنا الى ذلك •

ثانيا : بالنسبة للدبلوماسية البرلمانية بالمنظمات الدولية والاقليمية :

أما فيما يتعلق بتأثير الازمة الكورية فى الدبلوماسية البرلمانية التى تمارس فى اطار المنظمات الدولية والاقليمية المختلفة • فقد سبق أن أشرنا الى أن الولايات المتحدة أغرقت فى استخدام سياسة القوة بعد هذه الأزمة • ومن الأساليب التى لجأت اليها لتحقيق هذه السياسة الربط بينها وبين أكبر عدد ممكن من الدول وذلك عن طريق التوسع فى انشاء الأحلاف العسكرية التى تاخذ شكل المنظمات الاقليمية • فانشأت حلف جنوب شرق آسيا الموجه أساسا ضد الصين (٣٦) ، ومنظمة الدفاع عن الشرق الأوسط ، بالاضافة الى حلف شمال الأطلنطى الموجه أساسا ضد الاتحاد السوفيتى • ويطلق الكتاب الغربيون على أسلوب الولايات المتحدة فى ادارة علاقاتها الدولية من هذا الطريق « دبلوماسية التحالف » Coalition Diplomacy (٣٧) • فلقد بلغ أثر الحرب الكورية وهزيمة القوات الأمريكية فى الصراع ضد الصين أن كان لها معقبات فى مستقبل دبلوماسية التحالف التى تمخضت عنها تلك الحرب كما يقول دافيد ماكليلان (٣٨) :

ذلك أن الصدمة التى استشعرتها الولايات المتحدة بحسبانها زعيمة للغرب ازاء قدرة الكتلة الشيوعية واصرارها على خوض حرب محدودة ، قد دفعت تلك الدولة الكبرى الى العمل على احراز تفوق عسكرى يكون أداة لتنفيذ سياسة احتواء المعسكر الشيوعى حتى يكفل لها أكبر قدرة من الفاعلية فى مواجهة الاستراتيجية السوفيتية ، وبذل كافة الجهود للتغلب على ضعف الدفاع فى الكتلة الغربية • ومن ثم دعت حلفاءها الى رفع مستوى الاعداد العسكرى الى أقصى درجة ، الأمر الذى كان يقتضى زيادة نصيب كل دولة عضو فى حلف الأطلنطى من النفقات • وكان من شأن هذه الدعوة أن تلقى عبئا اقتصاديا باهظا على عاتق هؤلاء الحلفاء الذين لم يكونوا قد استكملوا برءهم بعد من أدواء الحرب العالمية ، والذين كانت شعوبهم قد صممت على انجاز بعض الأعمال الكفيلة بتحسين مستوى الحياة ، ولو أدى ذلك الى المخاطرة بأمن دولهم وحريتها فى رأى الأمريكيين • وكانت نتيجة هذا التعارض الجوهرى فى وجهات النظر بين الأمريكيين والأوروبيين أن نشأ خلاف اتسع مداه واتخذ أشكالا

---

(٣٦) Perkins, Dexter, The Diplomacy of a New Age, p. 115.

(٣٧) Kessengc Coalition Diplomacy, Foreign Affairs, July 1964.

(٣٨) The Cold War in Transition, p.p. 25, 28, 29.

شتى فى خواتيم الخمسينات ومطالع الستينات • على أن حكومات الدول أعضاء حلف الأطلنطى قد استجابت لدعوة الولايات المتحدة فى سبيل كسب رضائها ، الأمر الذى أدى الى تحميل ميزانيات تلك الحكومات ولا سيما فى فرنسا وبريطانيا بما لا طاقة لها به ، والى تفرق فى الرأى بين الأحزاب • واضطرت الولايات المتحدة الى امتصاص شكوى حلفائها بتقديم عدة ملايين من الدولارات فى هيئة معونات عسكرية أو قروض •

ويضيف دافيد ماكليلان الى ذلك أن حكومة ترومان قد استغلت الحرب الكورية بأن ألقت فى روع حلفائها فى القارة الأوربية أن الضربة السوفيتية القادمة بعد كوريا سوف توجه الى أوربا الغربية ، واستندت الى ذلك فى الدعوة والعمل على تصحيح التوازن القائم داخل حلف الأطلنطى بين أعضائه ، وذلك باسهام الدول الأوربية فى مسئوليات الدفاع المشترك ضد العدوان السوفيتى المتوقع بدلا من اعتمادها على قوة الردع الأمريكية وحدها ، ولا سيما أن التفوق النووى الأمريكى يقل تدريجيا • ويتأتى ذلك من طريق انشاء قوة عسكرية أوربية تكون بمثابة درع جماعية واقية يظاهرها الدعم الأمريكى • وبناء على هذا المنطق الاستراتيجى وافقت الولايات المتحدة على زيادة معوناتها العسكرية لحلفائها الأوربيين ، وأن تتولى القيادة العليا لقوات الحلف ، وأن ترسل مزيدا من قواتها الى القارة ، وذلك كله بشرط قبول هؤلاء الحلفاء مزيدا من الالتزام والمشاركة فى تحمل الأعباء ، وقبول اسهام ألمانيا الغربية فى نظام الدفاع المشترك • وكانت الولايات المتحدة ترى أن صبغ حلف الأطلنطى ذى الطابع السياسى بالصبغة الاستراتيجية والعسكرية يصل به الى ذروة النجاح ويجعله أكثر تحقيقا لمصالحها الحيوية وقدرة على مجابهة الاتحاد السوفيتى •

وهكذا أثارت الحرب الكورية مسائل لم تكن قابلة للاثارة من قبل ، فطرحت على بساط البحث فى منظمة حلف الأطلنطى مسألة تسليح ألمانيا ومدى ما تتحمله من التزامات فى هذه المنظمة • ولم تكد تمضى بضعة أشهر حتى أعيد تسليح ألمانيا الغربية بناء على اقتراح الولايات المتحدة وموافقة فرنسا من حيث المبدأ • وكان من الطبيعى أن يحدث هذا القرار رد فعل سيئا فى الاتحادالسوفيتى ، وأن يعد تقويضا للجهود التى بذلها فى أعقاب الحرب الكورية للتخفيف من حدة الحرب الباردة ، والتى تمثلت فى رحلة السلام فى استوكهلم ، والدعوة الى « التعايش السلمى » ، والاقتراح الذى قدمه منذ نوفمبر سنة ١٩٥٠ بالدخول فى مفاوضات لعقد معاهدة سلام مع ألمانيا • كما قام الاتحاد السوفيتى بتشجيع سياسة الحياد الايجابى وحركات التحرر والقومية وحركة السلام ومقاومة الاستعمار •

ولقد انعكس ذلك على دبلوماسية التحالف الغربى ومنظمتها ، اذ حدث

انقسام فى الرأى بين الولايات المتحدة وحلفائها فى حلف الأطلنطى • فقد انعقدت ارادة هؤلاء على أن يقرروا مصائرهم بأنفسهم ، وأن يجنوا حصيلة النمو الاقتصادى الذى حققوه بعد أن تيقنوا من انتفاء أى غزو سوفيتى وشيك على أوربا الغربية • كما أن تزايد سرعة الحركات المضادة للاستعمار قد وسع من شقة الخلاف بين الجانبين ، اذ رأت دول غرب أوربا أن التعاطف الأمريكى مع هذه الحركات يناهض مصالحها الاستعمارية ، على حين أن الولايات المتحدة لم تكن تصدر فى موقفها هذا عن حافز معارضة الاستعمار بقدر ما دفعها اليه الخوف من أن يؤدى عدم اعترافها بحركات الشعوب المطالبة بالاستقلال الى تفشى الشيوعية بين ظهرانيها • وقد ترتب على ذلك وقوع تناقضات فى صفوف المعسكر الغربى زاد من حدتها ارتفاع الأصوات المنادية فى واشنطن بشن حرب وقائية ضد الاتحاد السوفيتى ، وتصاعد حركة الارهاب المكارثية McCarthyism فى الولايات المتحدة وانتشار موجة ازدراء الحياة السياسية الأمريكية بين الأوربيين • ومن ثم ضعف المركز القيادى للولايات المتحدة وكثر معارضو سياستها وتزايدت قوتهم • فكان هنالك الديجوليون ودعاة الحياد وعدم الانحياز ، والشيوعيون فى فرنسا ، وأنصار بيفان فى بريطانيا ، والشيوعيون ، والاشتراكيون ، بل الكاثوليك فى فرنسا وفى ايطاليا •

المبحث الرابع

ازمة الكونغو

عوامل الصراع فى الكونغو :

لم يكد يمضى على انتهاء الحرب الكورية بدون تسوية للمشكلة غير بضع سنين حتى انتقلت الحرب الباردة من آسيا الى افريقيا متخذة من الكونغو مسرحا لها ومثيرة أزمة دولية لا تقل حدة عن سابقتها ، فقد كادت الكتلتان المتنازعتان أن تنزلقا الى حافة المواجهة وما تنطوى عليه من نذر الحرب الذرية، وغدت الأمم المتحدة معرضة للانهيار بعد أن فشلت فى تسوية المشكلة ، بل نجم عن تدخلها اتساع شقة الخلاف وتدهور الموقف داخل المنظمة الدولية وخارجها ، واتهامها من بعض أعضائها أنفسهم ومن بعض قطاعات الرأى العام باتخاذها مطية لتنفيذ مآرب الاستعمار ، ومقتل أمينها العام على أرض الصراع التى سادت فيها الفوضى ومزقتها الحرب الأهلية •

واذا كانت الأزمة الكورية ترجع فى منشئها الى هزيمة اليابان وتقسيم شبه الجزيرة بين القوات السوفيتية والقوات الأمريكية ، فان مرد أزمة الكونغو

الى رحيل بلجيكا بعد تقرير استقلال هذا البلد الافريقي ، وهى تضمر العودة لممارسة الاستعمار فى شكله الجديد ، من طريق رءوس الجسور ونقاط الوثوب التى خلفتها وراءها • ومن ثم كانت وسائل العنف التى استخدمت داخـــل البلاد ، والدبلوماسية البرلمانية التى استخدمت فى الأمم المتحدة تعكسان فى الأزمة الأولى ضراوة الصراع بين المذهبين السياسيين المتعارضين اللذين تمثلهما القوتان الرئيسيتان على المسرح الدولى ، على حين تعكسان فى الأزمة الثانية وجه الصراع بين الحرية السياسية والاقتصادية التى تجاهد فى سبيلهـــا الدول حديثة العهد بالاستقلال تؤيدها فى ذلك الدول الاشتراكيـــة ، وبين الاستعمار الجديد الذى تمارسه الدول الغربية بزعامة الولايات المتحـــدة الأمريكية •

لذلك كانت أزمة الكونغو محصلة عاملين أساسيين متشابكين تفرعت منهما عدة عوامل ثانوية ، فأما العامل الأساسى الأول فهو السياسة الاستعمارية . وأما العامل الثانى فهو الحرب الباردة • وقد رسم البلجيــك سياستهم على أساس تجريد شعب الكونغو من كافة المقومات التى تؤهله للحـــكم الذاتى فاستنزفوا الموارد مما أدى الى تدهور الحالة الاقتصادية وتفشى البطالة وقيام الاضطرابات العمالية • وتركوا فراغا اداريا ناشئا عن عدم اعدادهم كوادر من الوطنيين لادارة مرفق الدولة ، على حين خلفوا بضعة آلاف من الموظفين الأوربيين للاضطلاع بهذه المهمة فى ولاء مريب للسلطة الحاكمة • ولم يكن هنالك بالطبع جيش قوى تتوا فر فيه عناصر التجهيز والتنظيم والتدريب اللازمـة للدفاع عن بلاد تتميز برقعتها الشاسعة ولحماية استقلالها الوليد • كما غرس البلجيكيون بذور الحرب الأهلية باثارة النعرات القبلية والتفرقة بين الأجناس فانتشرت الخلافات فى صفوف المدنيين والعسكريين • وقد أدت تلك الخلافات الى اضعاف السلطة المركزية للحكومة . وكان من أشد آثارها خطرا تقـوية النزعة الانفصالية فى اقليم « كاتنجا » الجنوبى المشهور بمناجم النحاس . وهى النزعة التى كانت السبب المباشر للأزمة • وقد ظهرت هذه النزعة قبيل الحرب العالمية الأولى اذ غدا عائد ثروة ذلك الاقليم ضعف عائد سائر مناطق الكونغو مجتمعة ، مما جعل أهلها يطالبون بوضع خاص فى الدولة بعد الاستقلال أو بالانفصال عنها اذا لم يتحقق هذا المطلب • كما أدت وفرة ثروات كاتنجا الى انقسام البلاد منذ ذلك الحين مشـــاركة بين هيئـــــات ثلاث هى الادارة الحكومية وبيوت المال البلجيكية والكنيسة الكاثوليكية الرومانية وبعثاتها التبشيرية •

وقد ترك المستعمرون البلجيكيون أيضا فراغا سياسيا وفكريا ناشـئا عن سياسة الاضطهاد ومصادرة الحريات وحظر العمل السياسى وحرمان الكثرة

الغالبة من الوطنيين من فرص التعليم والثقافة ، مما أدى الى عزلهم عن العالم بيد أن هذه المصادر لم يحل دون قيام حركات تحررية فى صورة جمعيات تضم الخريجين أو تجمع بين العاطلين وقد شد من أزر هـذه الحـركات وصـول حزب بلجيكى ذى اتجاهات يسارية الى السلطة فى سنة ١٩٥٤ ، وحصول بعض المستعمرات الفرنسية والبريطانية على استقلالها ، والعرض الذى تقدم به ديجول الى الكونغو الفرنسى – لدى مقدمه فى أغسطس سنة ١٩٥٨ الى مدينة برازافيل على الشاطىء المقابل لمدينة ليوبولدفيل – للخيار بين الاستقلال فى ظل الجماعة الفرنسية وبين الاستقلال عن هـذه الجماعة . وبدأ قادة الكونغو السياسيون – وكان فريق منهم قد لقى بعضه بعضا لأول مرة فى معرض بروكسل سنة ١٩٥٨ – يؤثرون مبدأ الاستقلال المعجل على مبدأ الاستقلال على مراحل متدرجة . وقد حضر كثير منهم المؤتمر الافريقى فى أكـرا فى ديسمبر سنة ١٩٥٨ حيث حثهم رفاقهم الافريقيون على عـدم التراجـع عن موقفهم . ولم تكد تمضى غير بضعة أيام على انفضـاض المؤتمر حتى عمت الاضطرابات فى ليوبولدفيل .

تطور الأحداث :

رأت الحكومة البلجيكية أزاء هذه الاضطرابات أنه لا مناص من السير بالبلاد نحو الاستقلال ، ولا سيما أن قتالا قبليا قد نشب قبل نهاية سنة ١٩٥٩ ، فعقدت مؤتمرا فى يناير سنة ١٩٦٠ فى بروكسل طالب فيه الكونغيون – وقد اجتمعوا فى جبهة موحدة – بالاستقلال الفورى على خلاف ما توقع البلجيكيون. ووافق الأخيرون على مغادرة البلاد فى آخر يونيو . ولم يلق اقتراح السيد « روى ويليسكى » فصل كانتجا من الكونغو وضمها الى اتحـاد روديسـيا الفدرالى قبولا من الحكومة البلجيكية . وترك أمر البت فى شـكل الدولة الجديدة وتوزيع المناصب العليا معلقا على نتيجة الانتخابات التى تقرر اجراؤها فى مايو .

وأسفرت الانتخابات عن فوز حزب لومومبا بالأغلبية ، فشـكلت حكومة ائتلافية مثلت فيها الأحزاب والجماعات السياسية المختلفة ورأسها « لومومبا » ونصب كازافوبا رئيسا للجمهورية . وقد أعلن استقلال البلاد يوم ٣٠ يونيو. ولم يكد يمضى يومان حتى حدث أول تمرد من جنود الجيش احتجاجا على عدم تحسين أحوالهم بعد الاستقلال وافساح المجال أمامهم للترقى الى رتب الضباط التى كانت مقصورة على البيض ، وكان هذا بمثابة الشرورة التى تطاير لهيبها فى كل مكان اذ أعقبته سلسلة من الأحداث الدامية والفوضى التى تعرض لها الكونغو . وتزايدت أعمال العنف وبدأت الحكومة تفقد سيطرتها ، وساد الذعر بين المستوطنين الأوربيين ، فهدد البلجيكيـون باستعمال العنف دفاعا عن مواطنيهم .

واستنجد تشومبى بالبليكيين للقضاء على الاضطرابات ، وأعلن من جانبه استقلال كانتجا مما كان له أسوأ الآثار فى المدى البعيد • أما فى المدى القصير فقد كان من شأن هذا الاجراء أن يلحق المهانة بلومومبا الذى ظنه مؤامرة من تدبير بلجيكا لتخريب الدولة الناشئة وتمزيقها باقتطاع أغنى أقاليمها • وقد أيدت الحوادث اللاحقة هذه الريب • ورغم رغبته حينئذ فى التفاهم مع بلجيكا فى شأن صياغة القانون والنظام فانه لم يكن يرغب فى الاستنجاد بها لقمع حركة العصيان كما صنع « تشومبى » • ولما لم تكن ثمة قوة أخرى يمكنه الاستعانة بها ، فقد ساعد الانشقاق بينه وبين البلجيكيين على تفاقم الفتنة • وفى نفس الوقت جعلت الفرقة بينه وبين « تشومبى » أكثر ميلا الى الحفاظ على الجيش منه الى نزع سلاحه حتى أنه اقنع قوات الأمم المتحدة عندما قدمت لاعادة النظام بالتخلى عن اتخاذ الخطوات الضرورية لتجريد الوحدات المتمردة من أسلحتها •

عرض المشكلة على الأمم المتحدة :

وقد بدأ العمل الدبلوماسى للمنظمة الدولية فى مشكلة الكونغو حينما تلقى الأمين العام للأمم المتحدة ثلاث طلبات عاجلة فى ١٠ ، ١٢ ، ١٣ يوليو سنة ١٩٦٣ من كازافوبا و لومومبا يتعلق أولها بتزويد حكومة الكونغو بمساعدات فنية من بينها تجهيز قوات الأمن وتسليحها ، ويتعلق الطلبان الآخران بامداد هذه الحكومة بقوات عسكرية للدفاع ضد العدوان البلجيكى • وبناء على المادة ٩٩ من الميثاق دعا همرشلد فى ١٣ يوليو مجلس الأمن للنظر فى تقديم المساعدة الفنية للكونغو ولبحث مسألة القانون والنظام • فانعقد المجلس وتقدمت تونس بمشروع قرار ، ولكن المندوب السوفيتى اقترح اجراء ثلاث تعديلات على هذا المشروع ، يقضى أولها بادانة العدوان البلجيكى ، ويحث الثانى على سرعة انسحاب القوات البلجيكية ، ويخول الثالث الأمين العام سلطة امداد الحكومة الكونغولية بعون عسكرى من الدول الافريقية الأعضاء فى الأمم المتحدة • بيد أن هذه التعديلات لم تنل موافقة المجلس عند التصويت عليها • ثم أجرى التصويت عن المشروع التونسى فوافق عليه ٨ أعضاء ، وامتنع ٣ عن التصويت (المملكة المتحدة وفرنسا والصين) ولم يصوت أحد ضده •

وأصدر المجلس قرارا خول فيه الأمين العام تقديم المساعدة العسكرية الضرورية لحكومة الكونغو بشرط عدم استخدام قوات الأمم المتحدة أسلحتها الا فى حالة الدفاع عن النفس • كما تضمن القرار مطالبة بلجيكا باجلاء قواتها المسلحة وأعد همرشلد بناء على تفويض مجلس الأمن قوات عسكرية تم تشكيلها من الوحدات التى قدمتها اختيارا الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة من غير الدول الكبرى •

فكانت الوحدات الأولى تنتمى الى الدول الافريقية الواقعة فى شمال الكونغو

ثم انضمت اليها قوات من بعض الدول الأوربية والآسيوية (١) . وقد وصلت طلائع هذه القوات الى الكونغو فى ١٤ يوليو ويبلغ عددها فى ١٨ يوليو ٤٠٠٠ ضابطا وجنديا وتكفلت الولايات المتحدة وبريطانيا والاتحاد السوفيتى بتدبير وسائل النقل الجوى . وما لبثت وجهات النظر أن اختلفت حول المهام التى تضطلع بها قوات الأمم المتحدة . فلقد شرع قائد القوة الغينية فى تجـريد المتمردين من أسلحتهم وأصر لومومبا على وقف هذه العمليات ، وربما كان ما دفعه الى ذلك حاجته الى الجيش للدفاع ضد أى تدخل أجنبى أو لاستخدامه فى اخضاع كاتنجا (٢) .

واجتمع مجلس الأمن مرة أخرى فى ٢٠ يوليو وأصدر قرارا بالاجماع بضرورة انسحاب القوات البلجيكية وأن تمتنع الدول الأخرى عن أى تصرف من شأنه أن يزيد تدهور الموقف وأيد المجلس السلطة المخولة للأمين العام وحبذ ما قام به من اجراءات فى هذا الشأن . غير أن تدخل المجلس لم ينجح فى تحقيق الهدف منه بسبب عدم موافقة حكومة كاتنجا الانفصالية على دخول قوة الامم المتحدة الى الاقليم ، وبسبب تعنت الحكومة البلجيكية فى سحب قواتها (٣) . فاجتمع المجلس للمرة الثالثة فى ٨ ، ٩ أغسطس . وأصدر قرارا أعاد فيه اصدار أمره الى بلجيكا بمغادرة الكونغو على وجه السرعة وخول قوات الأمم المتحدة سلطة الدخول الى كاتنجا ، وأكد المجلس حظر استخدام هذه القوات فى التأثير على النزاع الداخلى .

أزمة الدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة فى الكونغو :

عاد مجلس الأمن الى الانعقـاد فى ٢١ أغسطس وقـرر منـح تأييـده الكامل للأمين العام . وباصدار القرار الأخير بدأت أزمة الأمم المتحـدة فى الكونغو ولما تكد تبرأ من معقبات أزمتها فى كوريا . فقد استخدمت المنظمة من جديد ميدانا للحرب الباردة ، وزادت حدة هذه الحرب بدخول عناصر جديدة فى النزاع هى مجموعة الدول الافريقية . وتجسدت الأزمة فى الأمين العام للمنظمة . وانعكس وجه الصراع الدائر فى الكونغو على الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة متخذا نفس الملامح . فلقد كانت هنالك قوتان محليتـان متنازعتان تساند كلا منهما قوة دولية فى بؤرة النزاع أو فى الأمم المتحدة . وتتبنى القوة المحلية الأولى اتجاه معظم قادة الدول الافريقية الحديثة العهد

---

(١) القرار رقم ٤٣٨٧ وتنص الفقرة الأولى منه على ما يلى : « تخويل الأمين العام اتخاذ الخطوات الضرورية ، بالتشاور مع حكومة الكونغو ، لتزويد الحكومة بالمساعدات العسكرية التى قد تقتضيها الظروف ، ريثما تستطيع قوات الأمن الوطنية — من طريق جهود الحكومة الكونغولية والعون الفنى للأمم المتحدة — أن تنهض بمهامها على الوجه الذى ترتئيه الحكومة » .

(٢) Calvocoressy, p. 357.

(٣) د . محمد حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ٢٠٢ .

بالاستقلال الى تثبيت استقلالها والحفاظ على سلامة أرضيها ووحدتها . ويتزعم هذا الاتجاه لومومبا وهو فى نفس الوقت رئيس وزراء الحكومة الشرعية ، وتؤيده الدول الافريقية التى تسير فى هذا الاتجاه والدول الاشتراكية أيضا . وتتبنى القوة المحلية الثانية وعلى رأسها تشومبى النزعة الانفصالية ، وتساندها بطبيعة الحال بل تتخذ منها أداة لها ، القوى الدولية التى تمثل الاستعمار فى شكله الجديد وبعض الدول الافريقية التى تسير فى فلك تلك القوى (٤) .

ولما كانت القوى الدولية بنوعيها ممثلة فى الامم المتحدة ، فلقد انقسم أعضاء الأمم المتحدة على أنفسهم تبعا لتعدد تلك القوى وتضارب الاتجاهين الرئيسيين واللذين تمثلهما هذه القوى ، وانعكس ذلك الانقسام على الممارسة الدبلوماسية فى المنظمة الدولية . وقد ظهرت بوادره . منذ اللحظة الأولى التى تصدت فيها المنظمة للنظر فى النزاع ، اذ امتنعت بريطانيا وفرنسا والصين عن التصويت على الفقرة التى وردت بقرار مجلس الأمن الصادر فى ١٣ يوليو سنه ١٩٦٠ والخاصة بسحب القوات المسلحة من الكونغو ، متخذة بذلك موقفا سلبيا من العدوان البلجيكى الذى ما أجتمع المجلس الا للنظر فى حماية الكونغو منه ، ومهدرة للهدف الأول من الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة وهو تحقيق المبادىء والأهداف التى ينص عليها الميثاق . ويلاحظ فى هذا الصدد أن الدولتين الأخريين الكبيرتين فى مجلس الأمن قد اتفقتا على ادانة ذلك العدوان بالتصويت على القرار مما يعنى أن الحرب الباردة التى كانت ناشبة بينهما آنئذاك لم تقحم بعد فى النزاع .

على أن العمل الدبلوماسى فى مجلس الأمن قد حقق بعض النجاح باصدار المجلس قراره الثانى المؤرخ ٢٠ يوليو بالاجماع وقد نص على ضرورة انسحاب القوات البلجيكية . ولكن هذا النجاح لم يلبث أن توارى بعدئذ . فلقد بدأ تنفيذ هذا القرار فى نفس اليوم الذى صدر فيه . ولكن بلجيكا رفضت الانسحاب عن كاتنجا بعد أن أتمت يوم ٢٣ يوليو انسحابها عن سائر أراضى الكونغو . فهددت غانا وغينيا بسحب وحداتها العسكرية التى شاركت بها فى قوات الأمم المتحدة ووضعها تحت تصرف الحكومة الشرعية فى ليوبولدفيل لمساعدة هذه الحكومة فى طرد البلجيكيين من كاتنجا واجبار ذلك الاقليم على الخضوع لسلطة النظام الذى أقامه كازافوبا ولومومبا .

فكان على الأمم المتحدة ازاء هذا التطور أن تبادر الى البت فيما اذا كانت قواتها قد خولت دخول كاتنجا لتحقيق الأهداف التى حددتها غانا وغينيا ،

---

(٤) Mc Lellan, p. 120.

وما اذا كان الأمر يتطلب اصدار قرار جديد يندبها لهذا الغرض اذا رؤى أن القرار المعمول به لا يخولها ذلك ٠

وعلى أثر ذلك طار « همر شلد » الى بروكسل والكونغو للتفاوض فى شأن تأمين دخول قوات الأمم المتحدة الى كاتنجا اذ كانت الحكـومة الانفصـــالية تعارض فى ذلك والقوات البلجيكية التى استعانت بها تلك الحكومة ترفض الانسحاب ٠ وصرح الأمين العام فى ٢ أغسطس أن اتفاقا فى هذا الشـــأن سوف يبرم فى خلال ثلاثة أيام ٠ ولكن سلطات كاتنجا أعلنت أنها ستقاوم دخول قوات الأمم المتحدة ، فأوفد الأمين امعـام مسـاعده رالف بنيش الى اليزابثفيل للتحقق من جدية ذلك الاعلان وتقديم النصح بارجاء حركة المقاومة ٠ وبدلا من أن يأمر همرشلد القوات الدولية بتنفيذ المهمة التى ندبت لها ولو اقتضاها ذلك استخدام القوة ، عاد الى نيويورك للرجوع الى مجلس الأمن وتلقى توجيهاته ٠ وقد اعتبر هذا التراجع انتصارا لتشومبى وأعوانه ٠ كما أثار حنق لومومبا فحزم أمره على نشدان المساعدة من الدول الافريقية للقضاء على الحركة الانفصالية وذلك بعد أن يئس من عدالة الأمم المتحدة وارتاب فى حيدة الأمين العام ٠

وقد تجمعت نذر الأزمة بعد اجتماع مجلس الأمن فى شهر أغسطس واصداره قراره الثالث ، لا بسبب امتناع فرنسا ــ وهى احدى الدول الخمس الكبرى ــ وايطاليا عن التصويت عليه وما ينطوى عليه هذا الامتناع من تشجيع الدولة المعتدية على الاستمرار فى انتهاك ميثاق الأمم المتحدة وتحدى قراراتها ، وانما بسبب اختلاف الرأى حول طبيعة القرار ذاته ومدى وفائه بالغرض منه وما أعقبه من تطورات ٠ وقد نشأ الخلاف بسبب نص الفقرة الأخيرة من القرار على حظر استخدام قوات الأمم المتحدة فى التأثير على النزاع الداخلى ، اذ بدا أنها غير متوافقة تماما مع الفقرة الثانية التى نصت على دخول هذه القوات الى كاتنجا طالما أن أساس النزاع هو تمكين سلطات ليوبولدفيل من السيطرة على اليزابثفيل ، وأن قوات الأمم المتحدة ــ حتى اذا كان الغرض من دخولها كاتنجا هو اجبار البلجيكيين على الانسحاب ــ لا تعجز عن التأثير فى اتجاهات القوات الكونغوية المتنازعة ٠ وعلى ذلك فان نص الفقرة الأخيرة يتنافى مع المعنى المستفاد من الفقرة السابقة لها والمتفق فى نفس الوقت مع الهدف من القرار ٠ ولا شك أن هذا التضارب أو الغموض من شأنه أن يفسر لصالح القوة الانفصالية ، فما دام القرار قد نص صراحة على حظر استخدام قوات الأمم المتحدة التى خولت دخول كاتنجا فى التأثير على النزاع الداخلى فلا مناص من تنفيذه وغض النظـر عن المفهوم ضمنا من احدى فقراته ٠

وقد دعم هذا القرار أيضا سياسة الأمين العام ، فعاد همرشلد مرة أخرى الى كاتنجا مع قوة رمزية من الأمم المتحدة ، محاولا ادخالها بالطرق السلمية

ورافضا اصطحاب مندوب عن لومومبا ، ذاهبا بذلك فى معارضته للأخير الى مدى بعيد • وقد حدا ذلك الموقف بالزعيم الكونغوى الى الاقتناع بأن همرشلد شريك فى المؤامرة ضده ، على حين كان همرشلد مقتنعا أن هدف لومومبا الأساسى هو التخلص من وجود الأمم المتحدة فى الكونغو (٥) •

المواقف السياسية للقوى المختلفة فى الأمم المتحدة :

(١) موقف الولايات المتحدة :

وقد ألقت الولايات المتحدة بثقلها خلف الأمين العام للأمم المتحدة انطلاقا من سياستها حيال الكونغو • وكانت هذه السياسة تقوم على اتخاذ موقف وسط بين عدة اتجاهات متضاربة تنتهجها الولايات المتحدة • فهى تتبنى دبلوماسية التحالف مع الدول الغربية ، ذلك التحالف الذى أحلته أمريكا محل تدابير الأمن الجماعى المنصوص عليها فى ميثاق المنظمة الدولية ، والذى كان من العوامل الرئيسية للحرب الباردة • وهى لاترغب فى نفس الوقت فى الظهور بمظهر الدولة الكبرى التى تخالف نصوص هذا الميثاق وتقف ضد تطلعات الشعوب الافريقية فى التحرر من سيطرة الدول الأوربية الاستعمارية • يضاف الى ذلك ادراكها لضعف سيطرتها على القارة الافريقية • ومن ثم رأت ان عليها أن تختار بين تأييد مصالح بعض حلفائها وبين تأييد التطلعات المشار اليها ، وانتهت الى أن المخرج من هذا المأزق هو تأييدها الأمم المتحدة ممثلة فى أمينها العام (٦) •

(٢) موقف الدول الاشتراكية :

واتخذت الدول الاشتراكية بزعامة الاتحاد السوفيتى موقف المعارضة من الأمين العام اذ اتهمته بممالأة الاستعمار • وأيدت اتهامها بما ثبت من تجاوزه حدود سلطاته كما وضح فيما أقدم عليه من اصدار قرارات حفظ الأمن والنظام فى الكونغو ، والقيام بمبادرات كان اتخاذها يتطلب المداولة بشأنها والتصويت عليها ، وأعلن الاتحاد السوفيتى فى اجتماع مجلس الأمن فى ٢١ يوليو ١٩٦٠ انه لا يعترف بقرار الأمين العام الذى يخول الأمم المتحدة حق التدخل فى الشئون الداخلية لاحدى الدول ، ومسئوليتها عن القوانين والنظم الداخلية لاحدى البلاد •

ولم يكد يمضى شهر على هذا الاجتماع حتى هاجم كزنتزوف Kuznetsov النائب الأول لوزير خارجية الاتحاد السوفيتى خطة الأمم المتحدة اذ اعتبرها

(٥) Calvocoressi, p.p. 359, 358.

(٦) Mc Lellan, p. 120.

« حدا من سيادة جمهورية الكونغو » كما انتقد تأليف هيئة العمليات المدنية للأمم المتحدة من عناصر معظمها من أوربا الغربية قائلا « ان انجـــاز الخطة المقترحة معناه اخضاع مستقبل الكونغو لسياسة الولايات المتحـدة ، الأمر الذى لا يعرض استقلال الجمهورية الوليدة للخطر فحسب بل أنه يخلق سابقة خطيرة » • « وثمة نتيجة خطيرة أخرى تترتب على هذه الخطة وهى نفى الصبغة السياسية من المهام المتعلقة بالحفاظ على كيان الدولة أو العمل على بنائها وأن سياسة الاتحاد السوفيتى تقوم فى جوهرها على أن مثل هذه الأعمال لا يمكن اعتبارها ، خارجة عن الأعمال السياسية » •

ولقد أسفر تطور الأحداث فى الكونغو عن نفس النتائج التى حذر منهـــا كزنتزوف ، اذ اتخذت عمليات الأمم المتحدة فى الكونغو مسارا موازيا للخطوط التى رسمتها سياسة الولايات المتحدة فى افريقيا ، ونشأ عن ذلك تصادم أهداف الكتلة السوفيتية وأهداف الدول الأوربية الامبريالية فى تلك القارة • وانضم ديجول مثل الدول الافريقية المتحررة الى الاتحاد السوفيتى فى معارضته لعمليات المنظمة الدولية فى الكونغو ، وفى رفضه الاسهام فى تزويدهذهالعمليات بالرجال أو المـال (٧) •

وهكذا بدأت الحرب الباردة بين الكتلتين الغربية والشرقية تتحول مرة أخرى الى الأمم المتحدة • وزادت حدتها حين اجتمع مجلس الأمن للمرة الرابعة فى أواخر أغسطس واصدر قرارا بتأييد همرشلد ، فبادر الاتحاد السوفيتى وبولندا الى معارضة ذلك القرار • وأعقب هذا الانقسام تطورات خطيرة فى الكونغو اذ أصبح الصدام وشيكا بين جيش الكونغو وجيش كاتنجا المسيطرين على البلاد ، وسادت الفوضى وعمت المذابح ، وانعقد فى نفس الشهر بمدينة ليوبولدفيل مؤتمر افريقى ضم ممثلى ١٣ دولة للتشاور حول الوسائل الكفيلة بدعم حكومة لومومبا ، ولكن المؤتمر فشل فى امداد لومومبا بالمساعدة التى طلبها وفى الاتفاق على اسقاط الحكم الانفصالى بالقوة • وبدا أن الكونغو على وشك انتفتت الى ثلاث كتل اقليمية كبيرة متحاربة اثنتان منها تساندهما قوى أجنبية والى عدد من التكتلات الصغيرة (٨) •

---

(٧) المرجع السابق ، ص ١٢٢ •

(٨) أوقعت قبيلة بالوندا التى يتزعمها تشومبى مذبحة بقبيلة بالوبا عندما عجز هذا عن بسط سيطرته عليها فى اطار كاتنجا دون أن يحدث تعديلا جذريا فى ميزان القوى القبلية المتعددة فى هذا الاقليم • ثم أوقع بها جيش الكونغو مثل هذه المذبحة حين حاولت اقامة دولة تستقل بها عن القوتين الأساسيتين المتنافستين • وفى هذا الوقت قرر كازافوبو التخلص من لومومبا الذى اتهمته بعض الدعايات المغرضة بالاتجاه الى الشيوعية • وقد أتاح هذا الشقاق لتشومبى فرصة أخرى لالتقاط أنفاسه ، فقد أحبط مشروع الهجوم عليه ، واستغلت =

وازداد الموقف تعقيدا حينما نقلت المشكلة من مجلس الامن بعد ما صادفه من فشل الى الجمعية العامة وذلك على أثر دعوة المجلس فى ١٦ سبتمبر سنة ١٩٦٠ الى عقد دورة طارئة مستعجلة للجمعية العامة بمقتضى قرار الاتحاد من أجل السلام . وقد أصدرت الجمعية فى ٢١ سبتمبر قرارا دعت فيه الى تأييد مجلس الامن والأمين العام فيما قاما به من اجراءات كما طلبت فيه من كافة الدول الامتناع عن تقديم الاسلحة والمساعدة للأطراف المتنازعة وقد أعلنت الحرب الباردة عن نفسها حينما حضر خروشوف نفسه هذه الدورة وشن هجوما على همرشلد الأمين العام للمنظمة وقدم اقتراحه الخاص بانشاء هيئة ثلاثية تحل محل الامين العام . كما ثار الخلاف حول اختيار من يحق له تمثيل حكومة الكونغو حيث حضر الى الأمم المتحدة وفدان مختلفان أخذ كل منهما ينافس الآخر فى اقناع الدول الأعضاء بأحقيته .

(٣) موقف الدول الافريقية :

وقد اتخذت الدول الافريقية (٩) بصفة عامة موقفا مستقلا عن الكتلتين الشرقية والغربية فى صدد المشكلة المطروحة للبحث عن حل لها ، وان كان هذا الموقف فى جملته اقرب الى الاتجاه الغربى بحكم الانتماء الفكرى لمعظم القادة الافريقيين ، فقد رفضت تأييد الاتحاد السوفيتى فى حملته على همرشولد وأسهمت مع الكتلة الغربية فى عزل الدول الشيوعية . ولكنها من جهة أخرى لم توافق على تغلب وجهة النظر حيال الكونغو ، كما أنها لم تقف جبهة موحدة اذ لم تكن قد انبعثت بعد حركة الوحدة الافريقية ، وكانت رواسب الفرقة على اختلاف أنواعها بعض التركة المثقلة التى خلفها الاستعمار . ولقد كان وراء وجهة النظر الغربية مجموعة من السياسيين فى بريطانيا وفرنسا والولايات المتحدة غلبوا مصالحهم الذاتية على الحق والعدالة فى قضية الكونغو ، فأحدثوا تعديلات فى اتجاهات الدوائر السياسية ورجال الأعمال بحجة أن كاتنجا تمثل واحة السلام والاعتدال فى بلاد تتفشى فيها الهمجية وتتزايد النزعة الشيوعية .

بيد أن هذه النظرة المغرضة لم تجد آذانا صاغية من الافريقيين الذين أجمعوا على ادانة تشومبى وأساليبه ، وان كانوا قد تفرقوا فى الرأى حول ما ينبغى أن يتبع نحوه . ففريق لم يؤيد الأمم المتحدة وأرتد الى خطة لومومبا الخاصة

= ذلك فواته البلجيكية فى الزحف الى الشمال وتكوين حكومة انفصالية ثانية فى كاساى يرأسها البرت كالونجى ولكنها لم تدم غير وقت قصير .

(٩) تميزت دورة الأمم المتحدة سنة ١٩٦٠ بقبول عضوية سبع عشرة دولة افريقية جديدة وكان لهذه الدول دور ملحوظ فى العمل الدبلوماسى للمنظمة خلال تلك الدورة .

باعداد قوات افريقية مشتركة لاخضاع كاتنجا • وفريق ظل مواليا لفكرة العمل من خلال الأمم المتحدة وذلك على الرغم من استيائه من التدابير التى اتخذت • وقد غدا هذا الفريق يمثل جماعة ضاغطة على الأمم المتحدة بهدف اقناع الأمين العام وبعض الدول الأعضاء بأن سياسة اخضاع كاتنجا عن طريق المفاوضات غير مجدية ، وأنه ينبغى أن يستبدل بها اجراء مباشر • وكان هنالك فريق ثالث فى حكم الأقلية وهو يتكون من الدول الافريقية التى تحررت حديثا من الاستعمار الفرنسى وقد وضع ثقته الى حين فى التحالف بين موبوتو وكازافوبو •

(١٠) تقييم قرارات الجمعية العامة :

أما فيما يتعلق بتقييم العمل الدبلوماسى للجمعية العامة فى ضوء قرارها الصادر فى ٢١ سبتمبر ، فمن الواضح أن تدخل الجمعية العامة كان الهدف منه اعطاء مزيد من القوة ومن النفوذ الأدبى لقرارات مجلس الأمن والأمين العام للأمم المتحدة • ولكن الملاحظ أنها لم تقف موقفا واضحا من مشكلة كاتنجا ومن ضرورة العمل على سحب الجنود المرتزقة من البلجيكيين وغيرهم ، مما جعل تدخلها فى هذه المرحلة وبهذه الطريقة عملية غير كاملة وغير ايجابية (١٠)• ولا أدل على ذلك من تفاقم الوضع فى الكونغو فى الشهور الأخيرة من عام ١٩٦٠ وفى أوائل عام ١٩٦١ • ومن مظاهر الموقف غير الحازم الذى اتخذته الجمعية العامة تلك المحاولات الفاشلة التى بذلها همرشلد فى أثناء تلك الفترة لوقف مساندة البلجيكيين للسلطة الانفصالية فى اليزابيثفيل ومساندة السوفيت لسلطة ستانليفيل (١١) • وكان حريا بالأمين العام أن يعالج العلة الحقيقية للأزمة بدلا من أن يدور حولها • وقد بلغ سوء الأوضاع ذروته بمقتل لومومبا فى فبراير سنة ١٩٦١ •

ولذلك فقد استؤنف نظر المشكلة فى مجلس الأمن بوصفه الأداة التنفيذية للامم المتحدة فأصدر فى ٢١ فبراير سنة ١٩٦١ قرارا بتخويل قوات بعثة عمليات الأمم المتحدة فى الكونغو حق استخدام القوة ـ اذا لم تنجح أية وسيلة أخرى ـ لمنع نشوب حرب أهلية ، وقد تميز هذا القرار بالوضوح ، ولكنه لم يخول هذه القوات حق استخدام القوة ضد سلطة الانفصال فى كاتنجا ، ولم يخولها أيضا حق اجبار البلجيكيين على الانسحاب أو حق فرض حل سياسى• ومع ذلك فقد كان هذا القرار خطوة على طريق العودة الى علاقات أفضل بين همرشلد والدول الافريقية المستقلة والغرب وعلى الأخص الولايات المتحدة حيث كان كيندى قد انتخب حديثا رئيسا للجمهورية •

(١٠) د • محمد حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ٢٠٣

(١١) Calvocoressy, p. 360.

وقد دعم قرار مجلس الأمن حين انعقدت الجمعية العامة مرة أخرى فى ١٥ أبريل ١٩٦١ وأصدرت قرارات أخرى متعلقة بالكونغو ومن بينهـــا سحب المرتزقة الأجانب ومنع قيام حرب • وأخذت بعثة الأمم المتحدة فى الكونغو تباشر مهمتها بالتفاوض مع تشومبى لاقناعه باخلاء كاتنجا من العناصر الأجنبية فأعطى وعدا بذلك ، ولكن البعثة تبينت من مسار المفاوضات الشاقة على مدار العام ومن تطور الأحداث أنه غير جاد فى المباحثات وانما يستغلهـا لكسب الوقت ، وليس لديه نية التخلى عن البلجيكيين وغيرهم من المرتزقة أو التفاهم مع سلطات ليوبولدفيل • وكانت بلجيكا وفرنسا وجنوب افريقيا وروديسيا الغربية قد أمدت جيشه بالرجال والعتاد بل زودته بالطائرات أيضا •

وقد تحققت ريوب البعثة فى أغسطس حين ألقت القبض على مائة من الضباط الأجانب ، بيد أنها ما لبثت أن أطلقت سراحهم بناء على وعد لم ينجز من القنصل البلجيكى فى اليزابثفيل بحملهم على مغادرة البلاد • وكانت نتيجـة فشل المحاولة التى بذلها مبعوثو الأمم المتحدة لاجلاء بعض الضباط الأجانب أن صمم تشومبى على عدم التراجع عن موقفه ، وشن ممثلو بريطانيـــا فى الكونغو ونيويورك حملات ضارية على الأمم المتحدة وطعنوا بالبطـلان فى وجـــودها بالكونغو • وهكذا غدت المنظمة الدولية بسبب هذا الفشل بمثـابة حليف لكتانجا لا يقل نفعه عن بلجيكا أ وفرنسا (١٢) •

ولم يكن أمام قوات بعثة عمليات الأمم المتحدة ـ ازاء ما لقيت من خذلان وما أسفرت عنه الأعمال الدفاعية التى قامت بها من فشل فى تنفيذ مهمتها ـ الا أن تنفذ قرارى مجلس الأمن والجمعية العامة فاشتبكت مع قوات كاتنجا • وأنتهى هذا الاشتباك بهجوم عام على القوات الانفصالية صادف صـعوبات ناجمة عن مقاومة تلك القوات الحسنة الاعداد ورفض الحكومة البريطانيـة التصريح للطائرات الحبشية بالمرور الجوى عبر روديسيا الى الكونغو متيحة بذلك لقوات تشومبى ميزة كبيرة • واستطاعت قوات الأمم المتحدة أن تحتل المنشآت الهامة فى اليزابثفيل • ولجأ تشومبى الى دار نائب القنصل البريطانى ثم لجأ الى روديسيا (١٣) • ولم يكف اطلاق النار الا بعد مصرع همرشلد وعاد تشومبى من ملجئه السياسى • وعقد مجلس الأمن جلسته العادية فأصـدر

---

(١٢) Calvocoressy, p. 362.

(١٣) وصل همرشلد الى الكونغو بعد أن حققت قوات الأمم المتحدة مهمتها فى كاتنجا ، فقوبل بعداء شديد من ممثلى حكومات بريطانيا وبلجيكا والولايات المتحدة • وحزم أمره على مقابلة تشومبى والتباحث معه ، فسافر الى روديسيا جوا يوم ١٧ سبتمبر ولقى حتفه حين انفجرت الطائرة التى كانت تقـــله • وقد اختير يوثانت ليخلفه فى المدة الباقية •

قرارا بتخويل يوثانت الأمين العام الجديد استخدام القوة لطرد المرتزقة الأجانب والمستشارين السياسيين من كاتنجا · وكانت قوات الأمن فى مركز حرج بسبب تعرض قواتها المبعثرة لتطويق من المرتزقة ، فاصدر يوثانت أمرا بوقف النار مرة أخرى · وانتهى الأمر بابرام اتفاق كيتونا فى ٣١ ديسمبر سنة ١٩٦١ الذى اعترف فيه تشومبى بوحدة الكونغو وبسلطة الحكومة المركزية على كاتنجا وان كانت المنازعات السياسية قد استمرت فى الكونغو فترة طويلة لم تعرف فيها البلاد خلالها الاستقرار · وقد غادرت آخر وحدات الأمم المتحدة الكونغو فى نهاية يونيو ١٩٦٤ ·

ويقيم الأستاذ ميشيل فيرالى دور الأمم المتحدة فى مشكلة الكونغو وأثر الحرب الباردة فى الدبلوماسية البرلمانية بها بقوله : ان الانقسامات التى ظهرت فى صفوف الأمم المتحدة والتى تختلف الى حد ما عن الانقسامات السابقة التى تسببت فى ايجادها الحرب الباردة ، كانت عاملا مؤثرا جديدا منذرا بالخطر وكذلك عجز الجمعية العامة فى ديسمبر عام ١٩٦٠ ، ذلك العجز الذى تبلور فى عدم قدرة هذه الجمعية على الوصول الى قرارات حتمتها احداث كان يخشى أن تولد انفجارا خطرا · فلقد كان هذا العجز ، حتى ذلك الحين ، حكرا على مجلس الأمن وحده ، ولكن العدوى سرت الى الجمعية العامة مما يرجع الى تعدد القوى الدولية واختلافها من ناحية ، والى الخصائص القانونية والتنظيمية التى تخضع لها المنظمة من ناحية أخرى ، فهذان العاملان هما اللذان يكيفان موقف الأمم المتحدة ويحددانه (٣) ·

المبحث الخامس

أزمـــة كـوبا

جـذور الأزمة :

كان نجاح الثورة التى قادها كاسترو فى كوبا واستبدال النظام الشيوعى بالنظام الموالى للولايات المتحدة الأمريكية فى تلك الدولة صدمة حادة للحكومة الأمريكية منذ عهد ايزنهاور ، ذلك أن كوبا ــ ولو أنها جزيرة صغيرة ــ تقع فى الخليج الكاريبى على مقربة من الأرض الأمريكية · وقد راقبت تلك الحكومة بعين القلق الشديد أواصر الصداقة التى كانت تنمو باطراد بين كاسترو والقادة السوفييت ، وأعدت خططا ومشروعات مختلفة لمواجهة هذا الخطر تبتدىء من فرض عقوبات اقتصادية محدودة تتخذ شكل حظر التعامل التجارى مع كوبا

(٣) الأمم المتحدة بين اليوم والغد ، ص ١٤ ، ٣٥ ·

أو الحصار البحرى باستخدام قوة الأسطول الأمريكى فى المنطقة ، وتذهب هذه المشروعات الى حد الغزو العسكرى ·

وفى ابريل سنة ١٩٦١ شن أعداء النظام الجديد فى كوبا غزوة على أراضيها مستخدمين الشواطىء الأمريكية فى الابحار · وقد أعلنت الولايات المتحدة أنها غير ضالعة فى هذا الغزو الذى انتهى بالفشل الذريع · بيد أنه كانت هنالك شواهد على تورط وزارة الخارجية ووكالة المخابرات المركزية الأمريكية فى خطة الهجوم على كوبا · ولم يتردد كاسترو وقادة الاتحاد السوفييتى معا فى اتهام الولايات المتحدة ـ ومن ثم الرئيس جون كنيدى نفسه ـ بالتواطؤ مع المعتدين · كما ردد المندوبون السوفييت فى الامم المتحدة هذا الاتهـــام تحت منبر المنظمة ·

وقد أضر هذا الحادث بمكانة الولايات المتحدة وسمعتها فى المجتمع الدولى· ويرى رجال السياسة الأمريكيون أن ذلك قد شجع الاتحاد السوفييتى على الاستجابة لطلبات كوبا الملحة تزويدها بالأسلحة الســوفييتية · فما لبث السوفييت أن شرعوا فى تشييد سلسلة من القواعد الصاروخية على أرض كوبا كى تركب عليها قذائف نووية ، الأمر الذى كشفته المخابرات الأمريكية فى صيف ١٩٦٢ · وقد أصيبت الولايات المتحدة بالذعر من جراء السرعة التى كان يتم بها تركيب تلك القواعد ، وما يشكله اتمامها من جعل كل مدينـــة كبيرة أو مركز حشد سكانى عرضة للهجوم الذرى كمـــا رأى الســـاسة الأمريكيون فى ذلك الحين · وكانت تلك من أشد الأزمات التى واجهتها الولايات المتحدة · اذ بدا الموقف بالغ الدقة والصعوبة بعد أن ثبت من التصوير الجوى وتقارير المخابرات قيام المهندسين والخبراء العسكريين السوفييت باقامة القواعـد ·

تبرير الولايات المتحدة قرارها باستخدام القوة :

وقد تمثل الحرج فيما ينشأ من نتائج اذا عمدت أمريكا الى قصف كوبا من الجو لتدمير تلك القواعد · فلا ريب أن هذا القصف سوف ينظر اليه بوصفه عملا من أعمال الحرب اقترفته دولة كبيرة قوية ضد دولة تعيش على جزيرة صغيرة معتمدة على عون قوة ذرية أخرى · كما أن احتمال أن يمنى الاتحـــاد السوفييتى بخسائر فى الأرواح ناجمة عن اصـــابة ذلك القصف للرعـــايا السوفييت القائمين بالعمل فى كوبا ، من شأنه أن يدفع العالم الى حافة حرب نووية · ولم يكن فى وسع الولايات المتحدة من ناحيـــة أخرى أن ترقب فى صمت استمرار اقامة الصواريخ ، فان من شأن ذلك أن يجعل تحركها لاحباط هذا العمل بعد فوات الأوان لأن اقامة الصواريخ لن تســـتغرق أكـثر من بضعة أسابيع ·

وهكذا ألفت الحكومة الأمريكية نفسها ازاء موقف خطير وعاجل • فان الرأى العام الداخلى لم يكن ليحتمل اقامة قواعد معدة لحمل صواريخ موجهة الى قلب الولايات المتحدة من جزيرة صغيرة تقع جنوبى ولاية فلوريدا مباشرة • وكان قرار الحكومة فى شأن اتخاذ الاجراء المناسب يتطلب دراسة لأوجه استخدام القوة ، ولسياسات القوة النووية ، ثم أصدر كنيدى قرازه النهائى وأعلنه على العالم فى خطاب موجه للشعب الأمريكى عبر التليفزيون والاذاعة فى ٢٢ أكتوبر ١٩٦٢ • وقد أثار ذلك القرار أزمة شديدة فى الشئون الدولية ، اذ لم يكن من الميسور تجنب وقوع الحرب بين الدولتين القطبين اذا لم يقبل السوفييت قرار كنيدى • ولقد بدأ كأن أنفاس العالم معلقة بانتظار قرار موسكو الى أن أعلن خروشوف أن بلاده مستعدة لفك القواعد ونقل الصواريخ بحـرا الى الاتحاد السوفييتى باشراف الأمم المتحدة •

وقد تضمن خطاب كنيدى اتهام الاتحاد السوفييتى بأن القصـد من وراء تركيب القواعد الصاروخية فى الأرض الكوبية هو الاعداد لهجوم نووى ضـد نصف الكرة الغربى ، وأن مجموعة من الصواريخ التى أقيمت قواعدها تدرج فى عداد القذائف المتوسطة المدى والتى تستطيع أن تحمل رءوسا نووية عبر مسافة تزيد على ألف ميل ، ومن ثم تغدو قادرة على ضرب واشنطن وقناة بنما ومدينة مكسيكو ، أو أية مدينة أخرى شرقى الولايات المتحدة ، أو فى وسطها فى منطقة البحر الكاريبى • وثمة مجموعة أخرى من الصواريخ لم يستكمل بعد تركيب قواعدها وهى أبعد من الأولى مدى وتستطيع أن تضرب معظم المدن الرئيسية فى نصف الكرة الغربى ، اذ يقع فى متناولها شمالا خليج باى وكندا وجنوبا ليما وبيرو • وبالاضافة الى ذلك فان هنالك على أرض كـوبا قاذفات قنابل معدة لحمل الأسلحة النووية وتتخذ الآن التدابير الخاصة بانشـاء قواعد جوية لها •

وأعلن كنيدى فى خطابه هذا « أن تحويل كوبا الى قاعدة استراتيجية هامة بتزويدها بهذه الأسلحة العدوانية ذات القدرة على التدمير المفاجىء الشامل ليشكل تهديدا صريحا للسلام والأمن بالنسبة لكافة الأمريكيين ، وتحديا متعمدا لميثاق ريو سنة ١٩٤٧ ، ولتقاليد الشعب الأمريكى والعالم الغربى ، ولقرار الكونجرس فى دورته السابعة والثمانين ، ولميثاق الأمم المتحدة ، ولأكثر من تحذير وجهته الحكومة الأمريكية الى السوفييت فى ٤ و ١٣ سبتمبر • كما أن هذا العمل من جانب الاتحاد السوفييتى يناقض التأكيدات التى أدلى بها المتحدثون باسمه فى علانية وفى غير علانية ، والتى أفادت أن العدة الحربية والأسلحة التى زودت بها كوبا سوف تظل ذات طابع دفاعى محض ، وأن الاتحاد السوفييتى فى غنى عن نقل صواريخ استراتيجية الى أرض دولة أخـرى ، ولا سيما أن ذلك قد يعرض تلك الدولة ومثالها كوبا لضربة انتقامية ، وأن

الاتحاد السوفييتى لديه من الصواريخ القوية القادرة على حمل رءوس نووية ما يجعله فى غير حاجة الى البحث عن قواعد لهذه الصوازيخ وراء حدوده » ٠

واستطرد كيندى قائلا « اننا تأكدنا من الطابع العدوانى للأسلحة الروسية فى كوبا اذ كانت صواريخ أرض أرض وليست صواريخ مضادة للقصف الجوى٠ وان خاصة التدمير الهائل التى تتسم بها الاسلحة النووية وسرعة الصواريخ لتجعلان أى زيادة فى القدرة على استخدامها أو أى تغيير مفاجىء فى مجال استخدامها يشكل فى نظرنا تهديدا قاطعا للسلام ٠ وان هذا القرار السوفييتى المفاجىء بنقل أسلحة استراتيجية لأول مرة خارج الاتحاد السوفييتى لهو تغيير مستفز وغير مبرر للحالة الراهنة لايمكن لنا أن نقبله والا فقدنا ثقة الصديق والعدو على السواء ٠ ولقد وعينا درس الثلاثينات جيدا ، فان السلوك العدوانى اذ غض الطرف عنه تمادى واستفحل وأدى الى الحرب ٠ فواجبنا أن نمنع استخدام هذه الصواريخ ضد شعبنا أو أى شعب آخر » ٠

الاجراءات الأمريكية فى المجالين العسكرى والدبلوماسى :

أعلن كيندى فى نهاية خطابه أنه أمر بالمسارعة الى اتخاذ الخطوات الآتية :

(١) فرض حصار بحرى محكم حول كوبا لمنع وصول أية معدات حربية ، واجبار أية سفن قادمة من أى ميناء على العودة من حيث أتت اذا وجدت حاملة أسلحة هجومية فى طريقها الى كوبا ، وامتداد هذا الاجراء بحيث يشمل ــ اذا اقتضى الأمر ــ أية أنواع أخرى ٠

(٢) فرض رقابة مستمرة دقيقة على كوبا وعدتها الحربية ، واتخاذ مزيد من التدابير اذا استمر انشاء القواعد الصاروخية ٠ ولقد صدرت الأوامر الى القوات المسلحة باتخاذ موقف الاستعداد لأى طارىء ٠

(٣) يعد أى صاروخ نووى موجه من كوبا الى أية دولة فى العالم الغربى بمثابة هجوم من الاتحاد السوفييتى على الولايات المتحدة يتطلب مواجهته بفعل رادع ٠

(٤) دعم القوة العسكرية للقاعدة الأمريكية فى جوانتانامو Guantanamo وامدادها بقوات اضافية تقف على أهبة الاستعداد ٠

(٥) الدعوة الى اجتماع عاجل لهيئة المشورة فى منظمة الدول الأمريكية للنظر فى التهديد السوفييتى للعالم الغربى ، ولاتخاذ أى اجراء ضرورى بناء على المادتين السادسة والثامنة من معاهدة ريو واستنادا الى ميثاق الأمم المتحدة الذى يسمح باتخاذ تدابير لحفظ الأمن من جانب المنظمات الاقليمية ٠

(٦) الدعوة الى عقد اجتماع طارىء لمجلس الأمن لاتخاذ اجراء ضد التهديد

السوفييتى للسلم الدولى ، والمطالبة بسرعة فك القواعد الصاروخية وسحبها من كوبا باشراف مراقبين من الامم المتحدة وذلك كشرط ضرورى لرفـــع الحصـــار ٠

(٧) مناشدة الرئيس خروشوف أن يمنع هذا التهديد للسلام العالمى ، والعمل لتوطيد علاقات بين الدولتين والاسهام بجهد فى انهاء سباق التسلح ، وانقاذ العالم من وهدة الدمار بالامتناع عن أى عمل من شأنه أن يوسع الأزمة الراهنة أو يعمقها ثم المشاركة فى البحث عن حلول سلمية ودائمة ٠

وأعقب كنيدى نقاطه هذه بعرض استعداد الولايات المتحدة لاجراء مباحثات مع الاتحاد السوفييتى لوضع مشروعات جديدة تهدف الى ازالة التوتر بين الدولتين ومعالجة مسألة كوبا بما يكفل استقلالها وحريتها فى تقرير مصيرها ٠ ولكنه أنذر فى الوقت نفسه باتخاذ ما يراه من اجراء ضد أى حركة ــ فى أى مكان فى العالم ــ معادية لامن وحرية شعوب العالم الغربى ولا سيما الشعب الألمانى فى برلين الغربية ٠ واختتم خطابه بالتنديد بثورة كاسترو ووصمها بالعمالة ، ووصفها بدمية يحركها أعضاء مؤامرة عالمية أحالت كوبا الى جبهـة معادية للأمريكيين وهدف للحرب الذرية وأول دولة فى أمريكا اللاتينية لديها أسلحة نووية (١) ٠

انتهاء الأزمة :

انتهت أزمة الصواريخ السوفييتية فى كوبا ــ تلك التى عرضت العـــالم لخطر الحرب الذرية ووصلت به الى حافة الهاوية ــ بقبول الاتحاد السوفييتى سحب الصواريخ وقاذفات القنابل من كوبا فى مدة لا تتجاوز ثلاثين يوما ، وموافقته على تحقق الولايات المتحدة من عدد هذه الاسلحة والمعدات وقيـام الامم المتحدة بمهام الرقابة والاشراف ٠ وقد استرد الاتحاد السوفييتى بالفعل الجزء الرئيسى من تلك الاسلحة ٠ بيد أن كينيدى أصر على سحب الوحـدات القتالية التى استبقيت بالجزيرة ، وقدم فى مقابل ذلك تعهدا بأن الولايات المتحدة من جانبها سوف تحترم سلامة الاقليم الكوبى والامتناع عن غـزوه بواسطة قوات أمريكية ٠ وعلى أثر هذا الاتفاق صدرت الاوامر برفع الحصار البحرى عن كوبا ٠

مدى مشروعية استخدام الولايات المتحدة القوة :

ادعت الولايات المتحدة أن استخدامها القوة بفرض الحصار البحرى على

(١) Ions, Edmund.S.: The Politics of John F. Kennedy. 1967, p.p. 129 — 132.

شواطيء كوبا سنة ١٩٦٢ كان تطبيقا لحق الدفاع الشرعى الذى أجازه ميثاق الأمم المتحدة • فأعلنت أن مقصدها من هذا الاجراء كان منع وصول أسلحة هجومية الى كوبا بعد وضع الاتحاد السوفييتى قواعد صواريخ فى هذه الدولة، اذ لم يكن فى وسعها أن تنتظر ريثما تستعمل تلك الصواريخ فعلا ، وأنها تعتبر وجود قواعد الصواريخ فى كوبا بدء عدوان عليها لا ينتهى الا برفع هـــذه القواعد واعادتها الى أراضى الاتحاد السوفييتى •

ولئن كانت هنالك حالات تختلف الآراء حول قيام حالة الدفاع الشرعى بالنسبة لها ــ كما يقول الدكتور مفيد شهاب ــ (٢) الا أن هناك أيضا حالات عدوان صارخة لا يمكن معها قبول الاحتجاج بحالة الدفاع الشرعى • ومن هذه الحالات الأخيرة فرض الولايات المتحدة الحصار البحرى على كوبا ، ومثـــله العدوان الثلاثى على مصر سنة ١٩٥٦ • والتبرير الذى تسوقه الدولة المعتدية فى هذه الحالات وهو الدفاع الشرعى الوقائى عن النفس كما تسميه تبرير مرفوض لأن المـادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة لا تسمح به ، وهى تستلزم صراحة وقوع هجوم مسلح على الدولة • وثابت أن كوبا ومصر لم تبدأ أيتهما بأية عمليات عسكرية ضد اسرائيل •

ويأخذ غالبية الفقهاء بهذا التفسير ، ومن ثم يرون فى الاجراء الأمريكى عدوانا لا تتوافر بالنسبة له شروط ممارسة حق الدفاع الشرعى ، اذ لا يمكن اعتبار وجود قواعد صواريخ فى أرض دولة ما بدءا لهجوم مســلح على أرض دولة أخرى • ولا يغير من هذا الوضع أن تكون منظمة الدول الأمريكيـــة قد أقرت تصرف الولايات المتحدة • ذلك أن هذه المنظمة لا تستطيع الأمـــر باستخدام القوة المسلحة الا باذن من مجلس الأمن ، وذلك وفقا لأحكام المـادة ٥٣ من ميثاق الأمم المتحدة ، أو اذا كان أحد أعضائها ضحية لهجوم مسلح (٣) •

---

(٢) المنظمات الدولية ، ص ١٩ ١ •

(٣) د• محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٦٩ ، د• مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ١٢٠ • وينحو هذا النحو أيضا د • محمد طلعت الغنيمى ، الأحكام العامة فى قانون الأمم (قانون السلام) ص ٢٠٥ وقد جاء فيه : « ان الحجر الذى فرضته الولايات المتحدة على كوبا فى أكتوبر عام ١٩٦٢ ــ تم حقيقة فى وقت السلم ، ولكن يصعب علينا أن ندخله فى اطار الحصر البحرى السلمى الذى عرفه القرن التاسع عشر • فقد كان أكثر من فرض حصر على شواطىء كوبا ، وكان هدفه الصريح هو منع تزويد كوبا بالأسلحة حتى تحرم من اقامة وتقوية قواعد الصواريخ على اقليمها • ثم ان سفن الدول غير الذاهبة الى كوبا كانت تخضع للتفتيش ــ وعند الضرورة للاشراف بالقوة ــ ويمكن أن يفرض عليها اتباع خط ملاحة معين أو تجنب المناطق الممنوعة ، ولكن الأمر لم يصل =

وفضلا عن ذلك ، فانه من الناحية السياسية ، يصبح مثل هذا التصرف من جانب منظمة الدول الأمريكية عودة الى دبلوماسية المحالفات كاحدى طرائق سياسة توازن القوى فى القرنين الماضيين وما كانت تمثله من صراع على القوة والسلطان واهدار لمبادىء القانون الدولى ، وما كانت تلجأ اليه فى سبيل تحقيق أغراضها من عدوان مسلح تطلق عليه الحرب الوقائية بدعوى اعادة ميزان القوى أو تثبيت الأوضاع القائمة ، وهى السياسة التى أدت الى الحروب الموضعية المتعددة وانتهت أخيرا بالحرب العالمية الأولى . كما أن هذا التصرف يمثل انتهاكا لمبدأ الأمن الجماعى الذى قامت عليه الأمم المتحدة .

النظام الدبلوماسى المتبع فى حل الأزمة الكوبية :

تشبه أزمة كوبا بوصفها من الحالات التى أثير بصددها أن استخدام القوة كان ممارسة لحق الدفاع الشرعى أزمات كوريا وفورموزا ولاوس وأندونيسيا والجزائر والكونغو . ومن المعلوم أن المنظمة الدولية العالمية حينما عرضت عليها هذه الحالات كانت حريصة على حصر النزاع فى أضيق الحدود دون التعرض لمشروعية استخدام القوة أو عدم مشروعيتها . بيد أن هذا النهج الذى سارت عليه الأمم المتحدة لا يعنى احجامها عن التصدى ايجابيا للمشكلة ، ومعالجتها بغض النظر عما تسفر عنه جهودها فى هذا الشأن . فاذا نظرنا الى الأزمة الكورية وجدنا أن الأمم المتحدة لم تعالج هذه المشكلة ، ومن ثم لم يكن لها دور فى التسوية السلمية التى انتهت اليها .

ولذلك ، فان هذا القصور ليس مرجعه الى المنظمة الدولية نفسها ــ طالما أن نهجها كان يجرى على خلاف ذلك ــ وانما الى عوامل خارجية تخرج عن نطاق تمكنها . ذلك أن الدول الكبرى ما زالت تحجم فى كثير من الأحيان عن اللجوء الى أسلوب الدبلوماسية الجماعية بالمنظمة الدولية لفض المنازعات التى تنشب بين بعضها وبعض مهما كانت خطورة هذه المنازعات وتؤثر أسلوب الدبلوماسية الثنائية اعتزازا منها بسيادتها من ناحية ، ولأن الأسلوب الثانى يتيح لها الحرية فى العمل وفى المساومة أو الاغراء والاقناع أو الضغط فى المفاوضات بما تملكه من أساليب سياسة القوة (٤) .

= الى حد اعتبار حمولة هذه السفن غنيمة اذا هى خالفت المنع . هذا الى جانب أن رئيس الولايات المتحدة ادعى بأن الحصر قد أجرى طواعية لتوصية صدرت عن منظمة الدول الأمريكية . ولذلك لا يمكن أن نستخلص من هذا الحصر سابقة معينة فى نطاق القانون الدولى ، هذا على فرض أنه لم يكن مخالفا لأحكام ميثاق الأمم المتحدة والا فانه يثير مشاكل خطيرة فيما يتعلق بتبريره طبقا لقواعد القانون الدولى » .

(٤) د . عز الدين فوده ، المرجع السابق ، ص ٣٦ .

ولا شك أن الدول الكبرى بصفة عامة والولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي بصفة خاصة اذ تنحو نحو معالجة بعض المشكلات الدولية خارج نطاق التنظيم الدولى صاحب الاختصاص ، وذلك بالدخول فى مفاوضات ثنائية مباشرة فيما بينها ، انما تتجاهل بذلك التنظيم العالمى وتسلبه اختصاصاته الأصيلة ، مما يمثل ظاهرة تؤدى الى اضعاف دوره وفقدان الثقة فى أهميته • بل ان فى ذلك خطورة تكمن فيما يمكن أن يترتب على هذه الظاهرة من مساس بحقوق الدول الصغرى التى لم تشترك فى مناقشة الامور المتعلقة بها (٥) •

على أن اطراد نمو الرأى العام العالمى بحيث أصبح احدى القوى المسيطرة على الدول الكبرى ، ولا سيما فى عصر الحرب النووية الشاملة ، يلعب دورا كبيرا فى الحد من تلك الظاهرة ، والمطالبة بحل المشكلات الدوليـــة التى قد تؤدى الى الحرب عن طريق المفاوضات والمناقشات العلنية تحت منبر المنظمة الدولية العالمية أو فى نطاقها ، ضمانا للرقابة (٦) •

المبحث السادس

أزمة الدومينيكان

جذور الازمة وتطورها :

تماثل أزمة الدومينيكان ما سبقها من الأزمات الدولية من حيث استخدام الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة — أثناء النظر فى الأزمة — ساحة للصراع بين الكتلتين الشرقية والغربية بدلا من استخدامها فى الغرض الذى شرعت من أجله وهو حفظ السلم والأمن الدوليين من طريق اتخاذ التدابير المشتركة لمنع الاسباب التى تهدد السلم ولازالتها ، وقمع أعمال العـــدوان وغيرها من وجوه الاخلال بالسلم ، والتذرع بالوسائل السلمية وفقا لمبادئ العدل والقانون الدولى لحل المنازعات الدولية التى قد تؤدى الى الاخلال بالسلم أو لتسويتها •

ويمكن ايجاز الخلفية التاريخية السياسية لأزمة الدومنييكان فيما أعقب انتهاء نظام الحكم المطلق الذى فرضه رافاييل ليونيداس تروجيلو على البلاد منذ سنة ١٩٣١ من صراع سياسى بين اليمين واليسار ما لبث أن تحـول الى شبه حرب أهلية • ولقد انقضى هذا النظام بمقتل تروجيلو فى مايو ســـنة

---

(٥) د • محمد حافظ غانم ، الأمم المتحدة ، ص ١٠ — ١٢ ، د • مفيد شهاب المنظمات الدولية ، ص ٢٩ •

(٦) د• عز الدين فوده ، المرجع السابق ، ص ١٧٩ •

١٩٦١ ، وتبع ذلك تأليف حكومة مؤقتة واجراء انتخابات فى ديسمبر ١٩٦٢ أسفرت عن فوز اليسار واسناد رياسة الجمهورية الى الدكتور جوان بوش وكان يرأس الجناح الاشتراكى فى الحزب الثـــورى الدمينيكى • غير أنه سرعان ما عاد الاضطراب والاخلال بالنظام الى البلاد بسبب الصراع السياسى، وسقط حكم بوش بعد سبعة أشهر بعد أن تألبت عليه قوى الكنيسة والطبقات العليا وكثير من رجال القوات المسلحة واتهمته بالشيوعية أو اتخاذه أداة للشيوعيين • كما ساعد على اسقاطه اتهام الولايات المتحدة له بأنه كان على وشك الدخول فى حرب ضد جمهورية هاييتى فى النصف الآخر من الجزيرة حيث كان فرنسوا دوفاليير قد بدأ يوطد حكمه الدكتاتورى • ولم تجن نهاية عام ١٩٦٣ حتى تولت السلطة حـــكومة تنتمى الى اليمين برياسة كابـرال وأعلنت الولايات المتحدة اعترافها بها • ودب الانقسام فى الجيش كما هـو الشأن فى كثير من دويلات أمريكا اللاتينية • وما لبثت أن شبت ثورة عسكرية لعب فيها أعوان بوش دورا كبيرا وأطاحت بالحكومة المناوئة للنظام الثورى • وأحكم قادة الثورة قبضتهم على سان دومنجو العاصمة ، وبدأوا يمـــــدون سيطرتهم الى الاقاليم • وعارضهم فريق من اليمينيين أنصار النظام القديم بمؤازرة الولايات المتحدة التى كانت تعتبـر عـودة الدكتور بوش انتصـارا للشيوعية •

واندلع القتال بين الجانبين ، فطالبت السفارة الامريكية حكومتها بايفاد قوات للحفاظ على سلامة أرواح رعاياها وممتلكاتهم • وقد هبطت طلائع هذه القوات على شواطئ الدمينيكان فى ٢٤ أبريل ١٩٦٥ ثم عززت بقوات اضافية حتى أصبح للحكومة الأمريكية فى تلك الجمهورية الصغيرة حوالى ٢٠٠٠٠ جندى• وفى ٢ مايو وجه الرئيس الأمريكى جونسون خطابا الى الامريكيين فى هـذا الشأن برر فيه الاجراء الذى عمدت اليه حكومته بدعوى تأمين الأجانب المقيمين فى سان دومنجو ، وحماية الديمقراطية من خطر الشيوعية فى الدومينيكان بعد أن اتهم الزعماء الشيوعيين بأن كثيرا منهم قد تلقوا تدريبهم فى كوبا وأنهم انضموا الى الثورة على الحكومة اليمينية بقصد استغلالها فى اشـاعة الاضطراب والوصول من ذلك الى كسب بعض مواقع السلطة • وأضـــاف جونسون « أن الثورة التى كان مؤملا أن تتجه الى تنمية العدل الاجتماعى قد انتقل زمامها الى الشيوعيين بعد أن تمكنوا من بسط سيطرتهم ، ولجأ كثير من أتباع الرئيس بوش الى السفارات الاجنبية بعد أن أزاحتهم القوة الغاشمة عن مواقعهم • وطالب السكرتير العام لجبهة الثوار بوقف اطلاق النار ، ولكنه قوبل بالتجاهل ، وغدت الثورة الآن فى حوزة أيد أخرى خطرة »

وكان الاجراء الذى اتخذه جونسون موضع نقد بعض قطاعات الرأى العام

الامريكى لا من حيث الواقع اليه وهو معاداة الشيوعية بل من حيث أسلوب التصدى ، وقد أعرب عن هذا الاتجاه السناتور ولم فلبرايت وذلك فى ١٥ سبتمبر بمجلس الشيوخ اذ نسب الى الحكومة المبالغة فى تقدير الخطـــر الشيوعى • وقد وطئت أرض الدومينيكان أقدام البحارة الامريكيين دون أن تؤخذ مشورة منظمة الدول الامريكية أو تحاط علما بالأمر بل عرض عليها بعد اتمامه • فقام سكرتير عام المنظمة بالسفر الى الجزيرة ، وأعقبته بعثـة للسلام • وفى ٦ مايو ١٩٦٥ تمت موافقة جمهورية أمريكا اللاتينية على اقتراح بارسال قوة لحفظ السلام بأغلبية ١٤ صوتا ضد ٥ أصوات • وقد شملت أصوات المؤيدين جميع دول البحر الكاريبى الذى تقـــع فيـــه الدومينيكان باستثناء المكسيك • وقد أسهمت فى هذه القوة العسكرية التى اشتركت فى الصراع البرازيل وهندوراس وجواتيما وكوستاريكا •

وقد توقف اطلاق النار بدرجة كبيرة بعد اجراء مفاوضات شاقة اشترك فيها مندوبون عن الولايات المتحدة ، وأسفرت عن تأليف حكومة مؤقتة برياسة هكتور جارسيا جودوى • وأجريت انتخابات عامة فى يونيـــو ١٩٦٦ كانت نتيجتها اختيار جوسى بالاجوير وتوليه السلطة التنفيذية (١) •

دور الدبلوماسية البرلمانية فى الأزمة :

عرضت مسألة الدومينيكان على مجلس الأمن عام ١٩٦٥ بعد غزو الولايات المتحدة الامريكية لهذه الجمهورية بدعوى حماية الرعايا الامريكيين أثناء الصراع الداخلى الذى شهدته البلاد • فكان مثل هذه المشكلة من حيث اتخاذ المنظمة الدولية أثناء نظر تلك المسألة مسرحا للحرب الباردة بين الكتلتين وتبادل الاتهامات بينهما مثـــل ما حدث فى المنظمـــة الدوليـــة أثنـــاء أزمتى كـــوريا والكونغو كما قدمنا فى مستهل هذا المبحث ، على أن يلاحظ فى صدد مسألة الدومينيكان أن الحرب الباردة بدأت تخف حدتها بعد انتهاء أزمة كوبا ، ولكن الانفراج الدولى كان لا يزال ـ عندما احتدمت أزمة الدومينيكان ـ فى بداياته الأولى ، فلم يحل بدء هذا الانفراج دون احتدام الجدل بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى فى شأنها عن طريق الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة• اذ اتهم مندوب الاتحاد السوفيتى الامبريالية الامريكية بالتدخل بالقـــوة فى شئون دولة مستقلة • وعرض على مجلس الأمن مشروع قرار بادانة عملية نزول القوات البحرية الامريكية فى الدومينيكان ، فلم يوافق عليه الا الاتحاد السوفيتى والاردن ، وامتنعت ثلاث دول عن التصويت • ومن ثم فقد بلغ عدد

---

(١) Dexter Perkins, The Diplomacy in a New Age, p.p. 142 — 144.
Peter Calvocoressi, International Politics Since 1945, p.p. 453, 454.

الدول التى رفضت المشروع ست دول ، الأمر الذى يستدل منه على انقسام أعضاء مجلس الأمن فريقين : فريق وقف الى جانب الولايات المتحدة ، وفريق اتخذ بعضه موقفا معارضا لها وآثر البعض الآخر الموقف السلبى .

وكان الاجراء الوحيد الذى أسفر عنه تدخل مجلس الأمن فى الأزمة هو اصدار قرار بتشكيل بعثة مراقبة للأمم المتحدة ، مما يدل على أنه لم يكن للأمم المتحدة دور ايجابى فى تسوية النزاع نتيجة العجز عن أداء هذا الدور بسبب نظام القطبية الثنائية الذى ساد حقبة عصر الحرب الباردة .

ويؤكد تدخل الولايات المتحدة فى تلك الأزمة عن طريق منظمة الأمم المتحدة بارسال قوة مسلحة الى منطقة النزاع أن دواعى السلم والأمن الدوليين تتطلب استخدام قوات للحفاظ على السلام تتبع المنظمة الدولية وتوكل اليها مهمة حصر النزاع والحيلولة دون تفاقمه واعادة الأمن الى نصابه . فقد أثبت ذلك التدخل أنه ما لم تكن للأمم المتحدة مثل هذه القوات ، فسوف تشغل مكانها المنظمات الاقليمية . ويشبه تدخل منظمة الدول الامريكية فى الدومينيكان محاولة المملكة المتحدة — قبل أن تلجأ الى الأمم المتحدة — انشاء قوات تابعة لحلف الاطلنطى أو للكومنولث فى قبرص . ومن الحق أنه ليس بالأمر البغيض قيام المنظمات الاقليمية بالحفاظ على السلام ، ولكن المشكلة أنه قد يؤدى الى توسيع شقة الخلاف بين المعسكرين الشرقى والغربى ، والى التقليل من ضمانات عدم التحيز التى توفرها الأمم المتحدة ، فكل المنظمات الاقليمية منحازة ، فهى اما أن تكون ضد الشيوعية أو ضد الرأسمالية أو ضد الامبريالية . وليس ثمة ضمان أكيد بأنها سوف لا تسلك فى جميع الأحوال الا على هدى ما يمليه صالح السلم الدولى (٢) .

المبحث السابع

الانفراج الدولى وأثر الدبلوماسية البرلمانية فى استمراره

كانت أزمة كوبا سنة ١٩٦٢ ذروة فى التصاعد بالحرب الباردة بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى ، غير أن الحكمة قد تغلبت فى اللحظة الأخيرة وأمكن انقاذ السلام العالمى والحيلولة دون وقوع صدام مروع بين العملاقين الذرين فى موقف مواجهة بالغ التوتر وفى منطقة شديدة الحساسية . ولقد كان انفراج هذه الأزمة الدولية ايذانا ببدء عصر الانفراج الدولى ، وان

---

(٢) Bowett, D. W., The Search for Peace, p. 94.

كانت مقدماته سابقة لتاريخ هذه الأزمة ، ومقترنة بانتشار سياسة عـــدم الانحياز ، وتثبيت مبادئها ، وتبنيها الدعوة الى التعايش السلمى والتعاون الدولى ، مشاركة فى ذلك للدول الاشتراكية التى كانت تنادى بهذين المبدأين وجعلهما دستورا للتعامل بين الدول ٠

ويرجع توقيت بدء عصر الانفراج الدولى بأزمة كوبا الى أن هذا التوقيت يمثل مرحلة نضج العوامل التى كان من شأنها أن تؤدى الى هذا الانفراج ، فلم يكن ثمة بد من أن يجنى المجتمع الدولى ثمرة الجهود المضنية التى بذلت فى سبيل القضاء على سياسات التهديد باستخدام القوة أو استخدامها فعلا لحل المشكلات الدولية ، واستبدال التعاون والتعايش فى سلام بين الدول بهذه السياسات ٠ والاحتكام الى القانون الدولى ومبادىء وأحكام ميثاق الأمم المتحدة فى تسوية المنازعات ٠ وقد عجل بانضاج عوامل الانفـــراج الدولى تزايد قوة الرأى العام المطالب بالسلم من جانب وتزايد القـــوة التدميرية للأسلحة النووية من جانب آخر ، تلك القوة التى برزت خطورتها مجسدة فى أزمة البحر الكاريبى بحيث لم يكن هنالك مناص من اســـــتخلاص الدرس المستفاد منها ، ولا سيما بعد أن أصبح المخزون من السلاح النووى يكفى وحده لتدمير العالم عدة مرات ٠

دعوة الاتحاد السوفييتى الى الانفراج الدولى :

لم يكن استخلاص هذا الدرس من جانب الاتحاد السوفيتى بقدر ما أفادت منه الولايات المتحدة ، اذ كان الأول قد وعى ذلك مبكرا ، وأعلن عن اعتناقه سياسة التعايش السلمى فى المجتمع الدولى والتزامه بها فى علاقاته الدولية كأساس لارساء هذه العلاقات وانمائها ٠ كما دعا الدول الأخرى ، فى ممارسته للدبلوماسية البرلمانية عبر منابر الأمم المتحدة والمنظمـــات الأخـــرى وفى المؤتمرات التى اشترك فيها على مختلف مستوياتها ، الى انتهاج هذه السياسة لازالة التوتر والاضطراب السائدين فى العلاقات الدولية بسبب الخلاف بين النظامين الرئيسيين فى العالم وأهدافهما ، وكبديل وحيد لدفـــع البشرية الى كارثة الحرب النووية الشاملة (١) ، وهى النتيجة المحتومة لصراعات القوى والرغبة فى السيطرة استمرارا ـ بصورة أخرى ـ للسياسة الاســـتعمارية العدوانية (٢) ٠

---

(١) Zadorozbny, Georgi; Peaceful Coexistence, Moscow, 1968, p.p. 47 — 52.

(٢) يرى د٠ هنرى كيسنجر أن التغييرات التى طرأت على المجتمع الدولى بعد الحرب العالمية الثانية تقف خلف عديد من المشكلات الدولية ، اذ بدأ =

وفى سعى القادة السوفييت لاقناع المعسكر الغربى بايمانهم بهذه السياسة ودعوتهم الى تثبيتها ، ولاقناع الرأى العالم العالمى أيضا بحسن نواياهم وعملهم على استقرار السلام حتى يساندهم فى مواقفهم من المشكلات الدولية، حرص الاتحاد السوفييتى على أن يؤكد فى ساحات الفكر والاعلام والسياسة والدبلوماسية أن التعايش السلمي مبدأ ينبع م نالايديولوجية الماركسية اللينينية ، وأنه حجز الأساس فى سياسته الخارجية وفى ممارسته الدبلوماسية ·

واذ وجه الاتحاد السوفييتى دعوته فى سبيل نشر التعايش السلمى بين البلدان ذات الأنظمة الاجتماعية المتباينة ، كان يركز على كسب الرأى العام فى العالم الثالث بصفة خاصة من خلال المواقف التى يتخذها مؤازرة لشعوب هذا العالم فى التخلص من الاستعمار والتفرقة العنصرية ، وفى الحصول على حقها فى تقرير مصيرها وفى السيطرة على مواردها وثرواتها وفى مشاركتها بنصيب فى ادارة المجتمع الدولى ، ومعاونتها فى تنمية قدراتها على عبور التخلف واستشراق آفاق التقدم والرخاء · كما ساند الاتحاد السوفييتى الدول الآسيوية والأفريقية الحديثة العهد بالاستقلال التى طالبت فى المحافل الدولية بحظر اقامة قواعد عسكرية فى أراضيها واعتبارها مناطق سلام تجنيبا لها من الآثار الوخيمة للصراع بين الكتل الدولية · وبذلك كان الاتحاد السوفييتى متعاطفا بل مناصرا لدول عدم الانحياز فى سياستها والدبلوماسية التى انتهجتها تطبيقا لهذه السياسة ، ولا سيما فى المؤتمرات الدولية والاقليمية ، كما بدا ذلك جليا فى التصويت على مشروعات القرارات المقدمة لمجلس الأمن أو للجمعية العامة للأمم المتحدة على وجه الخصوص · وقد تمثلت السياسة الخارجية للاتحاد السوفييتى من حيث ارتكازها على أساس التعايش السلمى فى موقفه الايجابى حيال أزمة كوبا ، اذ آثر الانصياع

= عصر السياسة الخارجية العالمية ، فأصبحت الدولة ذات النفوذ قادرة على شن ردود فعل فى جميع أرجاء العالم ، سواء بفرض قوتها مباشرة أو لأن الأفكار تنتقل تقريبا فى الوقت نفسه ، أو لأن التنافس الأيديولوجى يعطى أهمية رمزية للمشاكل حتى الثانوية فى المجال الجغرافى السياسى ·

وقد كان نشوء عدد كبير من الدول · بلغ الى حد تضاعف عدد المشتركين فى النظام الدولى منذ عام ١٩٤٥ ، وذلك بصورة مفاجئة من أسباب عدم الاستقرار الدولى · غير أن هذه المشاكل تعد هينة بالنسبة الى المخاطر التى تنطوى عليها التكنولوجيا الحديثة ، وان كان الخوف من التدمير المتبادل قد أدى الى حفظ السلام حتى الآن · وتستند سياسة الردع على مقاييس سيكلوجية اذ تستهدف منع العدوان من خلال اقناع المعتدى بالمخاطر التى يحتمل أن تصيبه (مفهوم السياسة الخارجية الامريكية لهنرى كيسنجر ، اعداد د· حسين شريف ١٩٧٤ ، ص٢٢ ، ٢٣) ·

للقرار الأمريكي برغم مساسه بهيبة الاتحاد السوفييتى ومكانته وما قد يترتب على ذلك من آثار ، وذلك تفاديا للصدام بين الدولتين ٠

تحول الولايات المتحدة الى سياسة الانفراج الدولى :

أما فيما يتعلق بتغير موقف الولايات المتحدة من سياسة التعايش السلمى التى طالما رفضتها منذ أعلن جون فوستر دالاس معارضته لمبدأ عدم الانحياز وحملته عليه ووصمه بأنه لا أخلاقى ، فقد حدثت أولى بوادر هذا التغيير فى أعقاب أزمة كوبا كرد فعل لاستجابة الاتحاد السوفييتى للشروط الأمريكية ٠ اذ تمخض القضاء على بؤرة النزاع وما اكتنفه من مخاطر عن ادراك الولايات المتحدة مدى الحاجة الى اتقاء مثل هذه الأزمة فى المستقبل ، وأهمية العمل على تحسين العلاقات بين القطبين العملاقين لصالح شعبيهما ولصالح الشعوب كافة ٠ وبذلك تهيأ المناخ المناسب لبدء أول حوار بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى فى سبيل خلق روح جديدة قوامها المفاوضات السلمية لحل المشكلات الناشبة بينهما ، واذابة جليد الحرب الباردة والوصول الى اتفاق حول صيغة للتعايش السلمى بين الدولتين ٠ وقد بدا هذا الاتجاه فى خطاب الرئيس كيندى فى الجامعة الامريكية فى واشنطن فى ١٠ يونيه ١٩٦٣ ، اذ أكد فيه أن ايجاد سلام حقيق عادل ومنع سباق التسلح يمثلان مصلحة أساسية مشتركة للمعسكرين الشرقى والغربى ٠ وأبدى فى هذا الصدد استعداد الولايات المتحدة لوقف تجاربها الذرية فورا بشرط أن تحذو الدول الاخرى حذوها ٠

كما احتوى هذا الخطاب – فى رأى علماء السياسة الدولية الامريكيين – على معالم التغيير المزمع فى السياسة الخارجية الامريكية من حيث الاعتراف بالتعايش السلمى أسلوبا للتعامل بين الدول ٠ وعلل كيندى هذا التغيير بان سباق التسلح وتأزم العلاقات بين الدولتين الكبريين قد وصلا بالعالم الى حافة الهاوية فى ظل الوجه الحديد للحرب الشاملة (الحرب النووية) ، فضلا عما يستنفده هذا السباق من موارد للدولتين – كان أولى بها أن تنفق فى صالح الشعوب – بدعوى الحفاظ على الأمن والسلام ، فى حين أن التسلح ليس الوسيلة الوحيدة أو الفعالة لهذا الغرض ٠ « فمن الصالح المشترك للولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى البحث عن امكانات السلام عن طريق ازالة عوامل الحرب وانهاء الحرب الباردة ، وبرغم استمرار التعارض فى المصالح بين الدول ، فذلك أمر طبيعى ، والسلام هو الوسيلة لحل المنازعات التى تنشأ بسبب هذا التعارض ٠ والسلام العالمى مثل السلام القومى لا يتطلب أن يحب كل انسان جاره ، وانما يتطلب فقط أن يعيشا معا فى تسامح ويخضعا خلافاتهما لحل سلمى عادل ٠ وان التاريخ ليثبت أن علاقات الصداقة أو العداوة بين شعبين لا تجمد على حال واحدة ٠ ولا يمكن القول

ان السلام أمر نظرى وان الحرب أمر لا مناص منه ولا يمكن تجنبه ••• وانه لينبغى على القوى النووية أن تمتنع عن مواقف المواجهة التى تجعل الحصم أمام الاختيار بين تراجع مهين أو حرب نووية » •

وأعلن كيندى فى خطابه عزم الولايات المتحدة على تدعيم الأمم المتحـــدة ومعاونتها فى حل مشكلاتها المالية ، وجعلها أداة أكثر فاعلية للسلم ، وتطويرها الى نظام أمن عالمى حقيقى ، نظام قادر على حل المنازعات على أساس اقرار القانون وتأمين الدول الكبيرة والصغيرة وخلق الظروف المواتية لامكان الوصول الى الغاء الأسلحة • ولكن كيندى تمسك فى نفس الوقت بسياسة الأحـــلاف بدعوى الالتزام الامريكى بالدفاع عن أوربا الغربية وغرب برلين ، واعتبر ذلك من المصالح الحيوية للولايات المتحدة • كما برز هذه السياسة بنزعة الاتحاد السوفيتى الى فرض نظامه السياسى والاقتصادى على الآخرين • ووصف هذه النزعة بأنها السبب الرئيسى للحرب الباردة • ودعا كيندى الى القضاء على الريبة فى العلاقات بين الدولتين ، واحلال التفاهم الذى تتطلب تنميته مزيدا من التقارب والاتصـــال • واعتبر الاقتراح الخـاص باقامة خط مباشر بين موسكو وواشنطن خطوة على هذا الطريق ، لأن من شأنه اذا أنشىء أن يجنب كل طرف مخاطر الوقوف على أفعال الطرف الآخر فى وقت متأخر أو سوء فهمها أو نقلها مما قد يحدث فى أى وقت حيال أية أزمة (٣) •

وفى ضوء هذا الاتجاه نحو الانفراج الدولى ، رأت السياسة الخارجيـــة الأمريكية حينئذ أن مشكلات برلين وانقسام ألمـانيا الى دولتين متعارضتين فى نظامهما ، والمنازعات الاقليمية فى شرق أوربا ووسطها ، ما زالت تقف حجر عثرة فى طريق تخفيف التوتر فى العلاقات بين الدولتين الكبيرتين لاقامة علاقات طبيعية بينهما • وتحركت هذه الحكومة لازالة تلك العقبة ، فلم تعر أذنا صاغية لوجهة نظر أديناور مستشار ألمانيا الغربية بالقدر الذى أولته اياه الحكومات الأمريكية السابقة • وأعلن كيندى أنه لا يحبذ تمكين ألمانيا الغربية من امتلاك أسلحة نووية • وبعد أن أقيم حائط برلين قاوم كل الضـغوط التى بذلت لاستعمال القوة فى سبيل ازالة هذا المانع • وكان ذلك الاتجاه مغايرا لسياسة كيندى المتشددة فى السنتين الأوليين من حكمه ، كما دل عليها مؤازرته عملية غزو كوبا التى شنها أعداء كاسترو فى المنفى بمساعدة الأسطولين البحرى والجوى الأمريكيين فى ابريل ١٩٦١ وما ترتب على موقفه هذا من تفاقم الحرب البـــاردة •

ويرى الباحثون الأمريكيون أن كيندى قد مضى قدما فى سبيل القضاء على الحرب الباردة ، فأحكم سيطرته على الوسائل المضادة للصواريخ الذرية لتفادى وقوع أى خطأ أو حادث عارض ، وأنشأ الخط الساخن بين واشنطون وموسكو •

---

(٣) Ions, Edmund; The Politics of John F. Kennedy, p.p. 136 --- 142.

وبذل جهدا أكثر من سابقيه للوصول الى اتفاقات بشأن السيطرة على التسلح وعقد معاهدة لتحريم التجارب النووية • وكانت المفاوضات قد دارت فى هذا الصدد طوال عدة سنوات ، ولكن كيندى وافق أخيرا على فرض تفتيش دولى دقيق حتى يضع السوفييت فى موقف الدفاع عن النفس ، ويدفع الرأى العام العالمى الى الاعتقاد لأول مرة بأن السوفييت لا الأمريكيين هم الذين كانوا معارضين • كما بنى كيندى سياسته فى اتاحة مناخ صالح للتفاهم مع الاتحاد السوفييتى على أساس أن منع انتشار الأسلحة النووية يحقق مصلحة حيوية لكلتا الدولتين ، وأن الصدع الذى أصاب العلاقات السوفييتية الصينية من شأنه أن يطلق يد خروشوف وأن يحثه على عقد اتفاقات مع الولايات المتحدة ، وأن دقة الأجهزة الوطنية الخاصة بالكشف عن التجارب النووية قد ضيقت الى أقصى حد من فرص الخداع وعدم الالتزام بأحكام معاهدة تعقد بشأن حظر التجارب سواء تضمنت تلك المعاهدة حق التفتيش الدولى أو لم تتضمن • ومن أهم سمات التحول فى السياسة الأمريكية فى عصر كيندى طرح نظرية دالاس فى عدم الانحياز جانبا وقبول سياسة الدول التى ترغب فى نهج الحياد مثل لاوس والكونغو مع الاستمرار فى نفس الوقت فى محاربة الشيوعية وتدعيم برنامج المعونة الأجنبية (٤) •

وهكذا كانت أزمة كوبا هى نقطة التحول الحاسمة فى السياسة الامريكية ، فقد نحا كنيدى الى انشاء علاقات سوية مع السوفييت فى ضوء الوعى بالحقائق الدولية الجديدة المتعاظمة ، والتسليم باحتضار عالم ما بعد الحرب • وساعد على هذا التحول الحاح خروشوف على ضرورة العمل على تجنب الحرب النووية، ونهج سياسة سلمية تقوم على التعايش المشترك فى ظل التنافس بين النظامين ، والامتناع عن التهديد ، والتسليم بظاهرة تعدد الدول واختلاف أنظمتها • وحينئذ بدأت مرحلة ذوبان ثلوج الحرب الباردة • وكان اتمام معاهدة الحظر الجزئى للتجارب النووية فى الفضاء الخارجى وتحت الماء فى صيف سنة ١٩٦٣ (٥) تعبيرا عن هذه الروح الجديدة التى سرت الى الشئون الدوليـــة ،

---

(٤) انتقد كيسنجر بدوره نظرية دالاس المشار اليها فى كتابه « مفهوم السياسة الخارجية الامريكى » ، ص ١٤٢ ، قائلا ان الأسلوب الذى اتبعته الولايات المتحدة نحو الدول الأفرو أسيوية الناشئة ، وهو الضغط عليهـــا للانضمام الى الأحلاف العسكرية فى الحرب الباردة ، لم يساعد على حل الأمور ، وان كان كيسنجر قد اتهم هذه الدول بعدم القدرة على تكوين رأى مسئول أو وضع برنامج جدى ، ومن ثم باصدار تصريحات مبهمة هبطت بالدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة الى مستوى المهاترات ، كما اتهمها بالوقوف تحت تأثير الدعاية الشيوعية •

(٥) تم التوقيع على هذه المعاهدة فى موسكو فى ٥ أغسطس ١٩٦٣ ، أى =

كما كانت تلك المعاهدة أول كسر للجمود فى العلاقات الأمريكية السوفييتية، وبادرة للأمل فى تحقيق مزيد من التقدم قد يفضى الى تخفيف التـــوتر بين الدولتين بل الى التقارب بينهما . ثم اقترح كيندى القيام بمجهود أمريكى سوفييتى مشترك فى سبيل كشف القمر ، ووافق على السماح للاتحـــاد السوفييتى بشراء القمح الأمريكى (٦) .

تلك هى الخطوط الرئيسية لمظاهر التحـول فى السياسة الرسمية للولايات المتحدة كما رسمها كنيدى . ويتبين منها أن الدافع الأساسى لهذا التحول من انتهاج سياسة القوة فى عصر الحرب الباردة الى قبول سياســـة التعايش والتنافس السلمى مع الاتحاد السوفييتى، ان السياسة الأمريكية قد واجهت فى عصر كنيدى ظروفا ومواقف تختلف عن تلك الأزمات التى واجهتها فى عصر ترومان وأتشيسون فى أواخر الأربعينات وأوائل الخمسينات . فبدأت تلك السياسة تتخذ اتجاها مبشرا بالرغبة فى مواءمة العلاقات الجديدة التى برزت فى المحيط الدولى ، اذ تفككت فى ذلك الحين عرا عالم ما بعد الحرب العالمية الثانية بعد أن سارت الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى قدما فى سباق التسلح النووى ، واستطاع كلاهما أن يبتكر وسائل مضادة للضربة الذرية الأولى مما استحال معه التفكير فى اصدار قرار باستخدام الأسلحة النووية لحسم النزاع بين الفريقين .

أثر تطور العلاقات الدولية فى تحول السياسة الأمريكية :

ساعد على تحول السياسة الأمريكية أيضا أن النظام الدولى القـــائم على ثنائية الأقطاب (Bipolarization) بدأ يخلى الســـبيل لنظام الأقطاب المتعددة (Depolarization) بعد أن برزت قوة المجموعة الأوربية فى غرب أوربا فى اتجاهها المطرد الى الوحدة الاقتصادية فى المدى القريب ثم الى بعض أشكال الوحدة السياسية فى المدى البعيد ، وتبوأت الصين مكانتهـــا فى الساحة الدولية ، وتعاظمت قوة اليابان حتى أصبحت القوة الاقتصادية الثالثة فى العالم ، وآذنت صحوة العالم الثالث الذى تعتنق معظم دوله سياسة عدم الانحياز بظهور قوة دولية جديدة سوف يكون لها شأنها فى المستقبل . وأصبح النادى الذرى غير مقصور على العملاقين الدوليين اذ انضمت اليه الصين وفرنسا ، وتعمل سائر القوى على اللحاق بهما .

= بعد نحو شهرين من خطاب كيندى المنوه عنه آنفا ، وصـــدق عليها مجلس الشيوخ الأمريكى فى ٢٤ سبتمبر – ٨٠ صوتا ضد ١٩ – ، ثم أقرها الرئيس خروشوف فى ٧ أكتوبر . وقد وقع على هذه المعاهدة ماندربو ٩٩ دولة منهـــا مصر ، ولم توقع عليها اسرائيل حتى الآن (١٦٧٥) .

(٦) Ions, Edmund ; The Politics of John Kennedy, p.p. 212 — 217.

ومن ظواهر العلاقات الدولية الجديدة فى عصر كنيدى أيضا ـ من وجهة النظر الأمريكية ـ اتساع شقة الخلاف السوفييتى الصينى ، وعدم أخذ البلاد التى تحررت حديثا من ربقة الاستعمال القديم ـ باستثناء فيتنام الشمالية وكوريا الشمالية ـ بالنظام الشيوعى ، وان كانت هنالك حروب داخلية تشنها عناصر تدين بهذا النظام فى بعض تلك البلاد • وفى أوربا ، على الرغم من الخلاف حول غرب برلين ، كانت الخطوات التى تتخذ لاقامة علاقات دولية فى أوربا ووسطها تقوم على حسن الجوار ، وتتطور نحو أسلوب معلن للتعايش وذلك عن طريق التفاهم الصامت أكثر منها عن طريق الاجراءات السياسية الرسمية • وقد نمت التجارة وزاد الاتصال بين أوربا الشرقية وأوربا الغربية، وأخذت تصرفات الدول الشيوعية فى أوربا تتسم بقدر أكبر من الاستقلال عن موسكو • ولاحت بوادر تعاون اقتصادى وثقافى شامل لأوربا كلها وبديل للتقسيم الحاد لأوربا فى فترة ما بعد الحرب الى معسكرين Two Europes وغدا الأوربيون الغربيون أقل اهتماما بمنظمة حلف شمال الاطلنطى بعد أن تزايد اقتناعهم أنه لن يحدث اعتداء عسكرى سوفييتى على أوربا نتيجة لتطور الأسلحة النووية ولغير ذلك من الأسباب • وتراخت القوة الدافعة الى انشاء نظام يكفل تكامل أوربا الغربية تحت وطأة الضغوط الخارجية ومعارضة ديجول لأى اتجاه يحد من سيادة الدولة • كما انقسمت القوى داخل مجموعة الدول الأوربية الست التى تكون السوق المشتركة الى اتجاهين يرمى أحدهما الى الوحدة فى اطار أوربى بحت ، ويرمى الآخر الى الوحدة فى نطاق أطلنطيقى شـامل •

تعثر الانفراج الدولى ثم عودته :

بانتهاء عصر كنيدى دخلت العلاقات الأمريكية السوفييتية فى مرحـلة جديدة ، اذ تراخت خطوات الانفراج الدولى التى كانت قد نشطت ، وبدا كأن الحكومة الأمريكية قد جمدت هذا الاتجاه ، على حين استمر الاتحاد السوفييتى فى مطالبته بالاعتراف بالتعايش السلمى كأساس للعلاقات الدولية • فدعا الى تحقيق الأمن الأوربى وتدعيم التعاون فى كافة المجالات بين الدول الاشتراكية وعلى رأسها الاتحاد السوفييتى وبين الدول الرأسمالية وعلى رأسها الولايات المتحدة •

بيد أن الحكومة الأمريكية تحت ضغط الرأى العام العالمى فى مطالبتـه بالسلام وضرورة انهاء حرب فيتنام ، وادراكا من هذه الحكومة لعدم جدوى استراتيجية الحرب الذرية ، وخشيتها من وصمها بالوقوف عقبة فى سبيل الانفراج الدولى ، ومن تصدع الجبهة الغربية بسبب معارضة بعض عناصرها للسياسة الخارجية الأمريكية ، وتمرد قطاعات من الرأى العام داخل الولايات

المتحدة نفسها · لكل هذه الظروف أعادت الحكومة الأمريكية في عهد نيكسون تشكيل سياستها بما يتواءم مع العوامل المتغيرة فى المحيط الدولى ، فكانت اجتماعات الدكتور هنرى كيسنجر وزير الخارجية الأمريكية فى بيكين وموسكو لتصفية المشكلات القائمة والاتفاق على أسس كفيلة باقامة علاقات ودية مع كل من الاتحاد السوفييتى والصين الشعبية ، وأعقب ذلك لقاءات القمة بزيارة نيكسون لهاتين الدولتين · وانتهت هذه الاجتماعات بالقضاء على بؤرة من بؤر التوتر الدولى استمرت ردحا طــويلا من الزمن ، وذلك بتوقيع اتفاق باريس لوقف اطلاق النار فى فيتنام عام ١٩٧٣ ·

بحث مشكلة الحد من التسلح ودبلوماسية مؤتمرات القمة :

استمرت الجهود الرامية الى تحسين العلاقات بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي عن طريق التبادل التجارى وتدعيم التعاون السلمى جنبا الى جنب مع العمل على ايجاد أساس للقضاء على الأزمات فى المجتمع الدولى ، وذلك بالمضى فى الاجتماعات المنعقدة لبحث مشكلة الحد من التسلح ، ووضع معاهدة لنزع السلاح يقبلها جميع الأطراف ، ومحاصرة العوامل التى تؤدى الى استمرار الحرب الباردة أو عودتها تمهيدا لتصفية هذه العوامل · وكانت مشكلة نزع السلاح أهم هذه العوامل بوصفها العقبة الأولى فى طريق الانفراج الدولى ، اذ تعتر مؤتمر نزع السلاح فى جنيف خلال دورات انعقاده المتعاقبة ، فكانت الاجتماعات تمضى حينا ثم تتوقف وسط جو من عدم الثقة والتشاؤم (٧) ، بسبب الخلاف بين موسكو وواشنطن حول مسألة حق التفتيش على وجــود الأسلحة المنصوص على نزعها ، فبينما تتمسك الولايات المتحدة بأن تكون عملية التفتيش على أرض الدولة المعنية بواسطة لجان مشكلة من دول أخرى ، يرى الاتحاد السوفييتى أن هذا يشكل مساسا بالسيادة والأمن القومى ، ويقترح بدلا من ذلك انشاء نظام وطنى - أى من أهل البلاد ذاتها - يكون من حقــه وحده اجراء عمليات التفتيش وتقديم تقرير بنتيجة تفتيشه ·

---

(٧) يحضر هذا المؤتمر ممثلون عن ٢٥ دولة من بينها الجمهورية العربية المتحدة · وقد عقد ، منذ أن بدأ عمله عام ١٩٦٢ حتى ابريل ١٩٧٣ ، (٦٠٠) اجتماعا دون أن يحرز أى تقدم كبير فى مهمته ، رغم الحادثات العصيبة التى دات خلال جلساته ، وكان النجاح الوحيد الذى حققه يتعلق بالاتفاق على حظر الأســلحة البكتريولوجية · ومع ذلك فان وسائل تنفيذ هــذا الاتفاق مازال مشكوكا فيها ، وان كان من الممكن اعتبار معاهدة موسكو ١٩٦٣ لحظر التجارب النووية فيما عدا تحت سطح الأرض ، كما سلف البيان ، من انجازات المؤتمر أيضا · ولم يستطع المؤتمر حتى آخر عام ١٩٧٥ ضم فرنسا والصــين الى عضويته رغم أنهما من الدول النووية · هذا وقد عقد المؤتمر فى ٦ ابريل ١٩٧٤ أول جلسة له منذ توقفت اجتماعاته فى أغسطس ١٩٧٣ ·

ولذلك ، كان حل الخلاف حول مشروع معاهدة دائمة بشأن الحد من الأسلحة أهم الموضوعات المدرجة فى جدول أعمال مؤتمرات القمة بين الدولتين الكبيرتين، تلك المؤتمرات التى كانت وما زالت فى مقدمة الوسائل الدبلوماسية التى اتخذتها مساعى الانفراج الدولى لتحقيق هدفها · فاتفقت الدولتان على ألا يؤدى فشل محادثات « سولت » الخاصة بالحد من الأسلحة الذرية والاستراتيجية فى التوصل الى معاهدة الى اعاقة سياسة الانفراج بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى ، وألا يؤثر هذا الفشل على اجتماع القمة المزمع عقده فى موسكو ، فى ذلك الحين ، بين الرئيس نيكسون وليونيد بريجنيف السكرتير الأول للحزب الشيوعى السوفييتى ·

وهكذا استمرت دبلوماسية مؤتمرات القمة تواصل دورها فى فتح أبواب الانفراج الدولى ابتداء من المؤتمر الأول فى موسكو فى مايو ١٩٧١ الذى وقعت فيه اتفاقات قيدت الأسلحة النووية الدفاعية وحددت مهلة مدتها خمس سنوات للحد من الصواريخ الهجومية ، ثم مؤتمر القمة الثانى فى واشنطن فى يونيه ١٩٧٢ ، وفيه وقعت الدولتان أهم اتفاق تم بينهما حتى ذلك الحين ، وهو الاتفاق الذى تعهدتا فيه بعدم استخدام القوة ، أو التهديد بها ، فى المواقف التى تهدد السلام (٨) · وكانت المفاوضات قد جرت حول هذا الاتفاق فى سرية تامة ، على مدى سنة كاملة ، على أساس مبادىء عامة كان قد اتفق عليها فى مؤتمر القمة الأول فى موسكو فى السنة السابقة ، وتضمنت تلك المبادىء البلاغات المشتركة التى صدرت حينئذ · وعقد بعد ذلك اجتماع القمة الثالث فى موسكو الذى جاء فى البيان السوفييتى الأمريكى المشترك الصادر فى شأنه فى ٣ يوليو ١٩٧٤ : « ان الجانبين مقتنعان تمام الاقتناع بالضرورة الملحة لأن تصبح عملية تحسين العلاقات السوفييتية الأمريكية لا رجعة فيها » ·

وأخيرا عقد مؤتمر القمة الرابع بين فورد وبريجنيف فى فيلاديفوستوك بالاتحاد السوفييتى فى نوفمبر ١٩٧٤ (٩) · وقد صدر بيان مشترك فى ٢٤

---

(٨) أهم مواد هذه الاتفاقية المادة الثانية التى تنص على ما يأتى :

« يتعهد الطرفان بأن ينطلقا على أساس أن كلا منهما يمتنع عن استخدام القوة أو التهديد بها ضد الطرف الآخر ، وضد حلفاء الطرف الآخر ، وضد أية بلاد أخرى ، فى المواقف التى قد تهدد السلم والأمن الدوليين ، ويوافق الطرفان على أنهما سوف يلتزمان بهذه الاعتبارات فى توجيه سياستهما الخارجية وفى تصرفاتهما فى العلاقات الدولية » ·

(٩) تعرضت سياسة الانفراج الدولى فى بداية حكم جيرالد فورد لأزمة طائة حين اتهم الرئيس الأمريكى الاتحاد السوفييتى — فى أول خطاب له أمام الكونجرس — بامتلاك ثلاث قواعد بحرية فى المحيط الهندى وقد نفى الاتحاد السوفييتى هذا الاتهام بلهجة شديدة · بيد أنه فى الخطوة التالية بدأ فورد =

نوفمبر عن محادثات القطبين التى كانت مشكلة الشرق الأوسط ومشكلة نزع السلاح أهم موضوعاتها • ففيما يتعلق بالمشكلة الأولى نص البيـان على أن الجانبين « تبادلا وجهات النظر بشأنها ، وأعربا عن قلقهما ازاء الموقف الخطير القائم فى المنطقة وأكدا مرة أخرى عزمهما على بذل كافة الجهود بهدف الاسهام فى تسوية المشكلات الرئيسية المرتبطة باقرار سلام عادل ودائم فى هـــذه المنطقة على أساس القرار ٣٣٨ الصادر من مجلس الأمن ، ومع مراعاة المصالح المشروعة لجميع شعوب هذه المنطقة بما فى ذلك الشعب الفلسطينى وحق كل دول المنطقة فى أن تتمتع بوجود مستقل » • وأشارت الدولتان فى بيانهما المشترك الى أنه « ينبغى أن يضطلع مؤتمر جنيف الخاص بالشرق الأوســط بدور هام فى اقامة سلام دائم وعادل فى منطقـــة الشرق الأوسط وضرورة استئناف المؤتمر لأعماله فى أسرع وقت ممكن » • اما فيما يتعلق بمشكلة نزع السلاح ، فقد جاء فى البيان أن القطبين قد توصلا الى اتفاق حول أهم شروط لتوقيع معاهدة جديدة للحد من الأسلحة الاستراتيجية الهجومية النووية(١٠)• وأكد البيان أن فورد وبريجنيف اتفقا على وضع حد أقصى لعـــدد الأسلحة الاستراتيجية لدى الدولتين وخاصة الصواريخ العابرة للقارات •

كما أكد الطرفان على أن تعميق سياسة الانفراج يتفق والمصالح الحيوية لكل من شعبى البلدين وللشعوب الأخرى ، وان الاتفاق على منع وقوع حرب نووية ونشوب الحرب بصفة عامة ، وبذل جهود جادة لتجنب الأخطار المرتبطة بانتشار الأسلحة النووية فى العالم ، انما يخدم قضية السلام العالمى ومصالح البشرية • وأعربت الدولتان عن تصميمهما على مواصلة توسيع نطاق التعاون المثمر المشترك بينهما ، وأكدتا الأهمية الخاصة التى يوليها الجانبان لاقامة تعاون تجارى واقتصادى بينهما (١١) •

= فى تحريك دول أمريكا اللاتينية للقيام بمبادرة جديدة نحو كوبا تمهيدا لانهاء الحصار الاقتصادى المضروب حولها منذ عهد ايزنهـــاور ، وتبادل الاعتـــراف الدبلوماسى معها • ثم عجل فورد باتمام الاعتراف الدبلوماسى مـــع ألمانيا الشرقية وكان المفروض أن يتم ذلك منذ عام مضى •

(١٠) قال هنرى كيسنجر وزير الخارجية الأمريكى غداة اذاعة البيـــان المشترك لمؤتمر القمة أن هناك احتمالات قوية أن يتم توقيع المعاهدة الجديدة بحيث تمتد لمدة ١٠ سنوات من ١٩٧٥ الى ١٩٨٥ أثناء زيارة القمة التى سيقوم بها بريجنيف للولايات المتحدة فى شهر يونيو عام ١٩٧٥ ، على أن تستأنف المفاوضات بين وفدى البلدين فى جنيف فى يناير ١٩٧٥ •

(١١) كان متوقعا منذ عقد هذه الاتفاقية الخاصة بالحد من الأســـلحة الاستراتيجية والتى كانت أهم نتائج مؤتمر القمة أن يصدق عليها بدون تأخير المجلس السوفييتى الأعلى فى موسكو والكونجرس الأمريكى فى واشنطن لكى تصبح سارية المفعول ، لأن الذى كان يعرقل الاتفاق هو خوف الدوائر الحاكمة =

وثمة ترتيبات تنجز فى الوقت الراهن لعقد اجتماع قمة فى الولايات المتحدة بين فورد وبريجنيف ، فقد زار كيسنجر موسكو فى يناير ١٩٧٦ حيث أجرى محادثات للتمهيد لهذا الاجتماع وما يسفر عنه من اتفاقات ٠

مستقبل سياسة الانفراج الدولى :

على الرغم من أن سياسة الانفراج الدولى تكسب أرضا جديدة فى المجتمع الدولى يوما بعد يوم ، فانه لا يمكن القول انها قد بلغت بعد مرحلة النضـــج والاستقرار أو أصبحت اتجاها ثابتا ، وذلك لأن هذا الاستقرار يتوقف على عدة عوامل أهمها العلاقات بين الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتى باعتبارها حجر الزاوية فى الانفراج الدولى ٠ ولما كان تحسن العلاقات لا يتسم بالاستمرار بل يتعرض للتغير من حين الى حين تبعا لاختلاف السياسة الأمريكية القائمة على أساس البرجماتزم ، بمعنى عدم الاستناد الى قواعد ومبـــادىء

= فى واشنطن من أن يؤثر الحد من الاسلحة الاستراتيجية على الاقتصاد الأمريكى الذى يعتمد على سباق التسلح كبديل عن الحرب لحل مشـــكلات الأزمات الاقتصادية الدورية ولو مؤقتا على الأقل ٠ فجاءت الاتفاقية تنص على تحـديد عدد الصواريخ النووية بعيدة المدى المنطلقة من القواعد الأرضية ومن الغواصات وقاذفات القنابل النووية خلال السنوات العشر القادمة بما لا يزيد عن ٢٤٠٠ وحدة ، ومن بين هذه ١٣٢٠ صاروخا يمكنها أن تحمل رؤوسا نووية متعددة ٠ ويلاحظ هنا أن الاتفاقية ــ كما أعلن الرئيس الأمريكى فى مؤتمره الصحفى فى ٢ ديسمبر ١٩٧٤ ــ لم تتعرض لوضع حد لمدى الصواريخ أو وزنها ، وأكثر من هذا اغفلت وضع حد لعدد الرؤوس النووية التى يحملها كل صاروخ من الـ ١٣٢٠ صاروخا المسموح بها لهذا الغرض ٠ ومعنى هـــذا أن الطرفين يستطيعان الاطمئنان الى أن أحدهما لن يستطيع على مدى عشر سنوات أن يحقق تفوقا حاسما من ناحية عدد الصواريخ ضد الجانب الآخر ٠ ولكن الاتفاقية تضمن ــ فى نفس الوقت ــ للصناعة الحربية فى أى من الدولتين أن تواصل مساعيها لانتاج أنواع أكثر تقدما ، وتدميرا من الناحية الكيفية ، فى حدود العدد المتفق عليه ، وهو عدد يزيد على أية حال عما هو موجود فعلا لدى كل من الدولتين فى الوقت الحاضر ٠

بيد أن هذا النقد الموضوعى الموجه الى الاتفاقية لا ينفى أنها خطوة فى طريق تجنيب البشرية كلها خطر اندلاع حرب نووية تؤدى الى فناء العالم ، كما أنها تخلق واقعا جديدا فى العلاقات بين الدولتين الكبيرتين يمكن أن ينبنى عليه مزيد من التطور فى طريق السلام ٠ وبعبارة أخرى فانها لاتنهى سباق التســلح انهاء تاما ولكنها تضعف احتمالات الصدام النووى بين الدولتين ، كما تساعد ــ من الناحية النظرية ــ على خلق مناخ أكثر صلاحية لمزيد من محاولات تدعيم الســلام ٠

ثابتة وانما الفيصل هو مدى النفع العائد ، فان خط الانفراج الدولى يتذبذب في مساره نحو تحقيق غايته وهى التوافق والتعاون ، ولا سيما أن كلا من الجانبين لايتزحزح عن أيديولوجيته واستراتيجيته ولا يطور الا أساليبه (١٢)٠

(أولا) العوامل المؤازرة للانفراج الدولى :

رغم انتهاج الدبلوماسية الأمريكية مذهب النفعية ، فان ثمة حقائق فرضتها التطورات العالمية ، فلم تجد هذه الدبلوماسية مفرا من التسليم بسياسة المهادنة فى علاقاتها بالاتحاد السوفيتى ، وهى السياسة التى يرتكز عليها الانفراج الدولى ٠ وهذه الحقائق تتعلق بها مصالح كل من الدولتين وهى : (١) حاجة كل من الدولتين على السواء الى الاتفاق على حد أعلى من الأسلحة الاستراتيجية ٠ (٢) رغبة أمريكا بالذات فى الاتفاق على حجم القوات المتاحة لكل من الدولتين خارج حدودهما ٠ (٣) اهتمام الاتحاد السوفييتى بالتوسع فى التعاون الفنى والتبادل التجارى مع الولايات المتحدة ٠(٤) مصلحة كل منهما فى تفادى المواقف التى قد تؤدى الى المواجهة العسكرية بينهما ٠

فخطورة هذه المسائل الكبرى ترجع الى أن نتائجها وآثارها — ان اتفاقا أو اختلافا — تتصل بحياة الشعب الأمريكى والشعب السوفييتى على السواء ٠ ذلك لأن المفروض أن تقلل سياسة المهادنة من نفقات التسلح (١٣) ، فتخفف عن الشعب الأمريكى أعباء الضرائب التى تثقل كاهله ٠ وبالمثل فان الشعب السوفييتى ، وقد عانى طويلا من التقتير والحرمان ، يرى أن سياسة المهادنة سوف تعينه على تحقيق أمنيته فى أن يتوافر له من الموارد والمرافق ما يتوافر لشعوب أخرى فى دول قوتها أقل كثيرا من قوة دولته ٠ وهذا الاتصال المباشر بين سياسة المهادنة وبين حياة الشعب الأمريكى والشعب السوفييتى يجعل النكوص عنها أمرا غير منتظر ٠

---

(١٢) كتب برنارد فيلد أستاذ الشئون الاستراتيجية الامريكى فى مقال له بمجلة «نيوساياننتست» البريطانية فى ٢٤ ديسمبر ١٩٧٤ أن نشوب الحرب النووية احتمال قائم بنسبة ١:٢ ، وعزا ذلك الى أن الموقف فى الشرق الأوسط يؤكد الطابع الهش للوفاق بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى ، والى فشل مؤتمر القمة الذى انعقد فى يونيو ١٩٧٤ فى موسكو مما أدى الى انشاء شبكات جديدة للأسلحة النووية ، وأخيرا الى أزمة البترول ٠

(١٣) هذا هو الأمر المفترض ، غير أن الواقع حتى الآن ما زال يخالفه ، اذ تتزايد نفقات التسلح فى أمريكا — ولا بد أنها تتزايد أيضا فى الاتحاد السوفييتى — رغم مؤتمرات القمة الأربعة التى عقدت حتى نهاية ١٩٧٤ ، واحد فى أمريكا وثلاثة فى الاتحاد السوفييتى ، والتى اتفق فيها على بعض المسائل المتعلقة بوضع حد أقصى للأسلحة الاستراتيجية كما بينا ، ويرجع ذلك الى أن =

وثمة شواهد كثيرة على مضى سياسة المهادنة وتحسين العلاقات الدولية قدما من طريق التعاون الفنى والتبادل التجارى بين الدولتين الكبيرتين تعاونا يتجاوز كثيرا نطاق الاتفاق التجارى الخاص بشراء القمح الأمريكى ٠ اذ يتناول التعاون الاقتصادى والفنى فى الوقت الحاضر مجالات كثيرة وردت فى بيانات مؤتمرات القمة ، وهو يتمثل فى زيادة حجم الصادرات الأمريكية الى الاتحاد السوفييتى (١٤) ٠ وقد بلغت الرغبة فى دعم الانفراج الى حد أن الحكومة السوفييتية قد دعت مراقبين عسكريين من تركيا واليونان العضوين فى حلف الأطلنطى لمشاهدة مناورات عسكرية سوفييتية فى يناير ١٩٧٦ للدلالة على استعدادها لبناء جسور الثقة بين الشرق والغرب (١٥) ٠ كما سبق أن أعلن وزير المالية السوفييتية فى ١٨ ديسمبر ١٩٧٤ خلال دورة انعقاد مجلس السوفييت عن خفض ميزان الدفاع ، وقد اعتبر ذلك دلالة على التزام الاتحاد السوفييتى لسياسة الوفاق مع الغرب ٠

ثانيا : العوامل المعوقة للانفراج الدولى :

تلك هى العوامل والظواهر الايجابية التى من شأنها أن تدفع الانفراج الدولى الى الامام ٠ بيد أن هنالك عوامل مضادة تعوق مسار هذه السياسة ، وهى تتمثل فى القوى الأمريكية المناوئة لسياسة الوفاق مع الاتحاد السوفييتى ، والتى تستقطب البنتاجون « وزارة الحربية الأمريكية » ،

= موضوع التفاوض والاتفاق بين الدولتين ليس هو موضوع تخفيض الأسلحة، وانما هو الاتفاق على الوسائل المؤدية الى التوازن أو التعادل بين الدولتين فى عدد وكفاءة الأسلحة الاستراتيجية ، بما يتضمنه هذا الاتفاق من حق كل دولة فى أن تزيد ــ لا أن تنقص ــ أسلحتها ومعداتها وقواعدها الداخلية لكى تتعادل مع الدولة الأخرى ٠

ويتبين ذلك اذا لاحظنا ــ فى ضوء الاتفاق بين الدولتين على حد أعلى لما تملكه أو تصنعه كل منهما من الأسلحة الاستراتيجية ــ ان ميزانية الدفاع فى الولايات المتحدة عام ١٩٧٤ هى أعلى ميزانية فى تاريخها كله ، فهى أكثر من ٨٦ ألف مليون دولار ٠ أما فى عام ١٩٧٥ فان الاعتماد المالى المطلوب من الكونجرس أكثر من ٩٢ ألف مليون دولار ٠ وتؤكد معاهد الدراسات الاستراتيجية أن على الولايات المتحدة أن تنفق ٢٠٠ ألف مليون دولار خلال السنوات الخمس القادمة لتعزيز أسلحتها الاستراتيجية لكى تتعادل مع الاتحاد السوفييتى ٠

(١٤) من ذلك على سبيل المثال مساهمة الولايات المتحدة وست دول أوروبية واليابان بنصيب كبير فى تمويل مشروع نهر كاما فى جمهورية التتر السوفييتية ٠

(١٥) صحيفة الأهرام فى ٢٥ يناير ١٩٧٦ ٠

والكونجرس (١٦) ، ووكالة المخابرات المركزية • وتعمل هذه القوى ذات النفوذ والتأثير على استثارة الحرب الباردة من مكمنها عن طريق الوقوف فى طريق تحسين العلاقات بين الدولتين الكبيرتين ومقاومة سياسة الانفراج • وهى تعمد تنفيذا لهذا المخطط على اقناع الجماهير الأمريكية — بكل وسائل الدعاية والتأثير وأجهزة المال التى تسيطر عليها — أنه يستحيل التعاون بين الدولتين ، لأن الاتحاد السوفييتى يقوم على مبادئ تختلف كل الاختلاف عن المبادئ التى يقوم عليها النظام الامريكى • فاذا استقرت هذه الأفكار فى الأذهان سرى تيار الشك فى سياسة المهادنة والوفاق ، بل تحول الى تيار من التخوف منها والاشفاق من عواقبها على أمريكا •

وتتجلى هذه الحملة فى اثارة الضجيج فى أمريكا حول وضع اليهود فى الاتحاد السوفييتى ، وفى حركة تعطيل صفقة القمح الأمريكى حتى تفتح موسكو الأبواب لهجرة اليهود ، وفى معارضة الاتفاقات التجارية التى تمنح روسيا حق الدولة الأكثر رعاية (١٧) • كما تتمثل الدعوة الى احياء سياسة القوة والمجابهة ، بدلا من التعاون ، فى العراقيل التى توضع فى وجه مؤتمر نزع السلاح فى جنيف ، وفى نقد اجتماعات القمة التى عقدت بين الدولتين

---

(١٦) كان السناتور هنرى جاكسون عضو مجلس الشيوخ الأمريكى وآرثر شلزنجر وزير الدفاع الأمريكى يتزعمان هذه القوى حتى عام ١٩٧٥ • ويطالب شلزنجر دائما بتعزيز القوات المسلحة لحلف الأطلنطى بدعوى أن سياسة الانفراج لاتعمل الامن مركز قوة ، وقد حذر فى مؤتمر الحلف فى ديسمبر ١٩٧٤ من أن التضخم يوشك فى أن ينخر فى ميزانيات الدفاع الغربى ، لأن خفضها قد يبدو من مستلزمات علاجه •

(١٧) نجحت هذه الحملة فى استصدار قرار من الكونجرس بتعليق منح الاتحاد السوفييتى هذا الحق على شرط فتحها الأبواب لتهجير اليهود السوفييت ، اذ وافق الكونجرس فى ٢١ ديسمبر ١٩٧٤ على مشروع قانون التجارة الخارجية الذى يربط بين تقديم القروض الأمريكية للاتحاد السوفييتى وبين الشرط المذكور • ووصف الاتحاد السوفييتى هذا القانون بأنه محاولة للتدخل فى شئونه الداخلية ، وأنه يخالف الاتفاق التجارى المعقود بين الدولتين عام ١٩٧٢ ، وهو من نتائج لقاء القمة بين نيكسون وبريجنيف ، اذ ينص على معاملة الدولتين كل منهما للأخرى —بدون قيد ولا شرط —وفق مبدأ الدولة الأولى بالرعاية • ومن ثم فان القانون المذكور يتناقض مع التزامات الجانبين ومع روح الانفراج الدولى • وأعلن السوفييت رفضهم لقرار الكونجرس واتهموا كيسنجر باخفاء الحقائق فى موضوع هجرة اليهود ، فى الرسائل المتبادلة بينه وبين السناتور هنرى جاكسون صاحب التعديل الخاص باضافة شرط الغاء قيود الهجرة • وكان مشروع هذا القانون قد تعطل عامين فى الكونجرس بسبب حملات الشيوخ الموالين لاسرائيل وجماعات الضغط والنقابات العمالية •

والتى تهدف الى دعم سياسة التعايش والانفراج الدولى ، والتهوين من نتائج هذه الاجتماعات (١٨) ، وفى الموقف الأمريكى المتحيز لاسرائيل والمتحدى للعرب تحديا بلغ حد التهديد بغزو الدول العربية المنتجة للبترول اذا لوحت باستخدام سلاح البترول ، كما سبق أن فعلت فى حرب ١٩٧٣ ، لحمل الدول الغربية على الضغط على الولايات المتحدة كى تمارس نفوذها على اسرائيل فى سبيل التخلى عن الأراضى العربية المغتصبة (١٩) . وهو نفس الموقف المعارض للدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة سواء فى الجمعية العامة أو فى الوكالات المتخصصة بسبب تزايد نفوذ دول عدم الانحياز المؤيدة للحقوق العربية ٠

كما تتجلى الحملة المناوئة لسياسة الانفراج الدولى فى اتهام بعض الساسة الأمريكيين للاتحاد السوفييتى بسوء النية وأنه يعمل على تنمية التفاهم مع أمريكا على حساب بلدان أخرى ، بل ان من هؤلاء الساسة من يرى أن العلاقات السوفييتية الأمريكية السوية تنطوى على تهديد لبلادهم ٠ والحق أن هذه الاتهامات لاتثبت عند التحقيق ، فهذه العلاقات جزء من كل ، لأن الانفراج الدولى مفتوح لكل الدول وليس مقصورا على العملاقين الدوليين ٠ وقد لعب فيه الرأى العام العالمى ولا سيما فى الدول غير المنحازة والدول الاشتراكية والاتحاد السوفييتى دور المبادرة حتى حدث التغيير الايجابى الأساسى فى العلاقات بين الدولتين الكبيرتين ٠ كما حدث تغيير مماثل فى العلاقات بين المعسكر الشرقى وألمانيا الاتحادية ، ودعمت الروابط الحميدة بين الاتحاد السوفييتى وفرنسا ، وبينه وبين ايطاليا والنمسا واليابان وغيرها ٠ وحدث تحسن هام فى المناخ الدولى مما ينفى الادعاء بأن الانفراج خطر على الدول

---

(١٨) أبدى كبار المسئولين فى البنتاجون استياءهم من اتفاق فلاديفوستك عام ١٩٧٤ الخاص بتحديد عدد حاملات الصواريخ ذات الرءوس النووية المتعددة بدعوى أن السوفييت هم المستفيدون من هذا التحديد اذ ستضطر الولايات المتحدة أن تعيد النظر فى شبكتها النووية مما يكلفها أكثر من ٢٠ مليارا من الدولارات ٠ كما أبدوا أن أحدا لا يشاطر كيسنجر تفاؤله بهذا الاتفاق سوى أصحاب مصانع السلاح المغرقين بسيل من الطلبات تمتد الى ٨ سنوات قادمة ، وذلك بسبب ضخامة الأسلحة التى تم نقلها الى اسرائيل والتى تمكنها الآن من خوض الحرب ضد طرف أو أطراف معادية لمدة ٢٠ يوما بدون عون خارجى (صحيفة الأهرام فى ١٦ ديسمبر ١٩٧٤) ٠

(١٩) أعلن الرئيس الأمريكى فورد فى نوفمبر ١٩٧٤ أن أمريكا تواجه خطرا بتروليا جديدا فى حالة وقوع حرب بين اسرائيل والعرب ، مما قد يؤدى الى تورط الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى بصورة أو أخرى ٠ وقال ملوحا مهددا بأنه لا يعرف شيئا عن خطة أمريكية للتدخل العسكرى فى الشرق الأوسط بهدف ضمان امداد الولايات المتحدة بالبترول ٠ كما صرح هنرى كيسنجر ضمنيا بهذا التهديد ٠

الأخرى · ويكفي لدحض هذا الزعم أن القطبين الدوليين كانا يقفان منذ فترة ليست ببعيدة وجها لوجه فيمجابهة خطرة ، فزادت سياسة الانفراج من ضمور الخطر الناشيء عن نزاع مسلح بين روسيا وأمريكا يمكن أن يكون مقدمة لحرب نووية وصاروخية عالمية ·

ورغم بطلان دعاوى المعارضين لاقامة علاقات طبيعية بين الاتحاد السوفييتى والولايات المتحدة ، فان هنالك خلافا جوهريا بين الدولتين فى مفهوم الانفراج الدولى يؤدى الى تعثر سياسة التقارب بينهما ، فان تقدمت فانما بمنتهى الحذر والبطء ولا تلبث أن تهوى حين تواجه أزمة ما · ولقد كانت حرب أكتوبر ١٩٧٣ اختبارا حاسما لمدى ايمان الولايات المتحدة بالتعايش ورغبتها فى التعاون ، اذ أعلنت حكومتها حالة التأهب النووى فشدت العالم كله حتى حافة الحرب النووية لمجرد تهديد الاتحاد السوفييتى باستعداده لمنع اسرائيل بالقوة من خرق وقف اطلاق النار ·

ويكمن الخلاف الجوهرى المشار اليه فى الفرق بين اصطلاح الانفراج الدولى الذى يستخدمه الاتحاد السوفييتى فى التعبير عن التقارب القائم بين موسكو وواشنطن ، واصطلاح الوفاق الذى تستخدمه أجهزة الاعلام الغربية وتنقله عنها وكالات الأنباء على حين يضيق به الاتحاد السوفييتى · فالمفهوم السوفييتى للتطور الأخير فى العلاقة بين الدولتين الكبيرتين يقوم على أساس سياسة التعايش السلمى التى تعنى مزيجا جدليا من التعاون والصراع فى صورة تنافس بين دولتين تنتميان الى نظامين اجتماعين متعارضين ويمثلان طريقتين مختلفتين للانتاج ونظامين مختلفين للملكية ومصالح طبقية مختلفة · وترمى هذه السياسة الى تدعيم السلام والتعايش والتعاون فى المسائل التى تهم البشرية بأسرها · والولايات المتحدة بتوقيعها بيان مايو ١٩٧٢ حول مبادىء العلاقات بينها وبين الاتحاد السوفييتى قد قبلت فى النهاية أنه « فى العصر الذرى ليس هناك بديل لمواصلة علاقاتهما المتبادلة على أساس التعايش السلمى » ·

ولذلك يرى الاتحاد السوفييتى أن استخدام اصطلاح الوفاق للتعبير عن حقيقة العلاقة بين الدولتين هو تضليل مقصود وتشويه متعمد هدفه أن يعيد الى أذهان الشعوب الصغيرة أو ما يسمى بالعالم الثالث ما كانت تعنيه سياسة الوفاق بين الدول الكبرى فى القرن التاسع عشر والجزء الأول من القرن العشرين ، حيث أثبتت الخبرة التاريخية أن سياسة الوفاق بين دولتين كبيرتين أو أكثر كانت دائما مرادفة للاتفاق بين هذه الدول على تقسيم مناطق النفوذ الاستعمارية فيما بينها على حساب استقلال الشعوب وأمنها(٢٠)·

---

(٢٠) يذكر ذلك بالاتفاقية التى أبرمت بين فرنسا وبريطانيا فى ختام القرن الماضى وبمقتضاها أطلقت يد بريطانيا فى مصر والسودان ، وأطلقت يد فرنسا فى تونس والجزائر والمغرب ·

وغير خاف أن ترويج الدعاية الغربية لهذا المفهوم انما يستهدف اقناع دول العالم الثالث أن الاتحاد السوفييتي قد تخلى عن مساعدة شعوب العالم الثالث في حركتها الثورية ضد الامبريالية ، وأنه قد اتفق مع الولايات المتحدة وانتهى الأمر . وذلك أمر غير صحيح فليست هذه الشعوب سلعا تباع وتشترى ، وليس الاتحاد السوفييتي بالدولة التي تتخلى عن مبدئها الأساسي في مواجهة الاستعمار وفي الوقوف الى جانب الشعوب التي تناضل ضد الاستعمار والامبريالية (٢١) .

وعلى الرغم من أن الانفراج أصبح عملية مستمرة مما يرجح أن العالم لن يعود مرة أخرى الى الحرب الباردة ، فانه لا يمكن التقليل من أثر القوى المضادة له ، ذلك الأثر الذي تبرز مظاهره في عدة مناح . فاذا كانت سياسة الانفراج الدولي قد حققت نجاحا ملموسا في أوربا حيث نستطيع القول ان شبح الصدام بسبب مشكلة برلين أو حدود ألمانيا الديمقراطية قد اختفى أو يكاد بعد عقد مؤتمر الأمن والتعاون الأوربي وصدور ميثاق هلسنكي الذي وقعه ٣٥ من رؤساء دول حلفي الأطلنطي ووارسو ودول أوربا المحايدة في بداية أغسطس ١٩٧٥ ، فان النزاع الداخلي في البرتغال بعد تحررها من نظام الحكم الدكتاتوري الاستعماري ينطوي على خشية التأثير في الانفراج الدولي . واذا كانت سياسة الانفراج الدولي قد أدت الى سحب القوات الامريكية في فيتنام ، فان ثمة منازعات مسلحة مازالت ناشبة في آسيا وأفريقيا ، دون أن تكون بمنأى عن التأثير أو التدخل الخفي للدول الكبرى نظرا لتباين الاتجاهات السياسية للأطراف المتنازعين من اليمين الى اليسار .

وتمثل نظرية الحروب النووية المحدودة التي ينادي بها بعض صانعي السياسة في الولايات المتحدة ويعدونها بديلا للحرب الشاملة أكبر عائق ضد سياسة الانفراج الدولي (٢٢) . وثمة حروب محلية في الوقت الراهن تهدد

---

(٢١) في رأينا أن مسايرة الاتحاد السوفييتي للولايات المتحدة في الاتفاق في لقاء القمة عام ١٩٧٢ على الابقاء على حالة « الاسترخاء العسكري » في الشرق الأوسط ، نقض لهذا المبدأ الذي يلتزمه الاتحاد السوفييتي ودعم لدعاوى معارضيه .

(٢٢) يبرر كيسنجر هذه النظرية بقوله : « لم تعد أية حرب في العصر النووي تخلو تماما من شبح المواجهة النووية ، الا اذا تقدمت اجراءات الرقابة على السلاح تقدما كبيرا بحيث يمكن الاعتماد عليها الى مدى بعيد . فالواقع أن نشوب حرب بين قوتين نوويتين بأسلحة تقليدية لا يمنع أيا منهما من أن تضع في اعتبارها امكان استخدام الاسلحة النووية . وان الاختيار بين استخدام الاسلحة التقليدية أو النووية لم يعد متاحا للولايات المتحدة . والواقع أن وضع الحدود على الحرب النووية أمر تحكمي ، ولذلك يجب أن =

الانفراج الدولى بسبب تدخل قوى خارجية لمعاونة الفرقاء المتنازعين ، وأبرز هذه الحروب الحرب الأهلية فى أنجولا حيث جندت دولة جنوب أفريقيـــا بعض قواتها لتحارب فى صف الجبهتين المناوئتين للحركة الشعبية لتحرير انجولا التى استولت على السلطة وشكلت حكومه اعترفت بها كثير من الدول ومن الجانب الآخر تدخلت كوبا لمساعدة الحكومة • وتقف خلف هذه وتلك القوتان الدوليتان الكبريان •

ورغم اتفاق الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة على تحديد حجم التفجيرات النووية تحت الأرض بما لا تزيد قوته على ١٥٠ ألف كيلو جرام ، الا أن العالم شهد خلال الفترة الاخيرة سباقا محموما بين الدولتين فى مجال التفجيرات تحت الأرض قبل التاريخ المحدد لبدء سريان الاتفاق • كما أن الحد من سباق الأسلحة النووية مازال رهن الأمل • أما الأسلحة التقليدية فما زالت سوقها مزدهرة بعد تزايد انتاجها وطلبها من جانب الدول العدوانيـــة وتلك التى تخوض حروبا دفاعية •

ولذلك يرى كثير من الباحثين أن احتمالات الاختيار بين التعاون الدولى والتعايش السلمى والقضاء على بؤر العدوان وتهديد أمن وسلام العالم وبين العودة الى سياسة الحرب الباردة وحافة الهاوية مازالت قائمة • وقد كان أكبر تأكيد لهذه الحقيقة الأحداث التى جرت فى العالم بعد معارك أكتوبر والتى كادت تؤدى الى نسف سياسة الانفراج من أساسها • ولـكن الرأى الغالب أن احتمال العودة الى سياسة الحرب الباردة وحافة الهاوية أصبح مستبعدا بعد التغييرات الجذرية الكثيرة التى تحققت لصـالح الدول التى تؤمن بسياسة التعايش السلمى وتصفية بؤر العدوان ، وهذا ما انعكس على

= تكون القدرة التقليدية للعالم الحرقوية الى درجة كافية بحيث يصبح الدفاع النووى الملجأ الأخير لا الملجأ الوحيد • ويقتضى ذلك أن تزداد مرونة السياسة الامريكية بما قد يمكنها من التفاوض بثقة فى شأن الرقابة على الأســلحة النووية • وينبغى ألا تعتبر القوات التقليدية بديلا للقدرة على الحرب النووية المحدودة وانما مكملة لها ، ذلك أنه من قبيل الانتحار الاعتماد المطلق عـلى القوات التقليديه أمام خصم مزود بأسلحة نووية • ويتعرض كيسنجر فى هذا المقام لتجربة لبنان (التدخل العسكرى الأمريكى فى لبنان بنزول قواتهـا سنة ١٩٥٨ الى الشواطىء اللبنانية) فيقول انها وان كانت قد أظهـرت قدرة الولايات المتحدة على الحرب المحدودة ، فانها بينت فى الحقيقة جدواها فلكى تتدخل الولايات المتحدة فى الشرق الاوسط ، اضطرت الى سحب فرقتين من ألمانيا ومنعت عن العمل عظم النقل الجوى الاستراتيجى ، أى أنها أضعفت أكثر المناطق حساسية – أوربا – فى اللحظة التى وصل فيها التوتر الدولى مداه (مفهوم السياسة الخارجية الامريكية ، ص ١٢٢ ، ١٢٣ ، ١٢٦) •

الموقف من العدوان الاسرائيلى بعد معارك ٦ أكتوبر (٢٣) .

ومع ذلك ، فان القوى التى تعارض الانفراج لأنه يتعارض مع مصالحها وأطماعها مازالت بحكم موقعها من السلطة وما تملكه من امكانات اقتصادية وعسكرية ودعائية تحاول أن تعود بالعالم القهقرى ، فتدعم الدول العنصرية وخاصة جنوب أفريقيا واسرائيل لتجعل منها العصا الغليظة القادرة على أن تردع أى شعب يتحرك لتهديد مصالحها وامتيازاتها كما كانت منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية . وعلى ذلك فان خطر الصراعات العسكرية مازال ماثلا ، وسباق التسلح مازال قائما لأن أعداء الانفراج الدولى لا يزالون دائبين فى سياستها التى تستهدف انتهاك استقلال الشعوب وحرياتها والنيل من سيادتها . وان محاولة اسرائيل وأعوانها المماطلة والتسويف فى تنفيذ قرارات الأمم المتحدة السابقة والقرارات التى اتخذت نتيجة لمعارك أكتوبر ليست الا تعبيرا عن التمسك بسياسة القوة والعدوان ومعاداة الانفراج الدولى . كذلك فان التهديد بالتدخل العسكرى السافر فى الخليج العربى للاستيلاء على منابع البترول يعد عودة الى هذه السياسة كما نوهنا .

والخلاصة أن السير بسياسة الانفراج الدولى قدما الى الأمام أصبح حقيقة واقعة من الصعب التصدى لها رغم محاولات القوى التى تريد العودة بالعلاقات الدولية الى سياسات الحرب الباردة والتوتر . والدليل على ذلك هو التوصل الى تسوية العديد من المشاكل التى كانت تسبب التوتر فى أوربا ، وتحسن الوضع فى جنوب شرقى آسيا ، ونشأة ظروف أكثر مواتاة لتحقيق الأمانى الوطنية دون تدخل من الخارج لشعوب تلك المنطقة وغيرها ، وكذلك الانتقال من المجابهة الى المفاوضة بين الشرق والغرب حول عديد من القضايا الأخرى وفى مقدمتها الحد من سباق التسلح ، والجهود الدبلوماسية الدولية التى ترمى الى ايجاد حل عادل ودائم لنزاع الشرق الأوسط فى اطار الأمم المتحدة .

أثر الدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة فى الانفراج الدولى :

يتبين مما تقدم أن المفاوضات الثنائية التقليدية هى الأسلوب الدبلوماسى الذى استخدمته الدولتان العظميان لاقرار وتقنين سياسة المهادنة والتعاون

---

(٢٣) كتب روستو أقوى مناصرى اسرائيل وذوى الاتجاه نحو تصعيد التوتر أثناء حكم جونسون فى عدد فبراير ١٩٧٤ من مجلة كومنترى يقول : « لقد انتهى الانفراج .. لقد حطمت حرب أكتوبر الوهم القائل بأن الانفراج قد تحقق بالفعل مع الاتحاد السوفييتى » . فهو يرى أن الاتحاد السوفييتى بموقفه ضد اسرائيل ومعاونته للعرب قد طعن الانفراج ، لأن مفهوم الانفراج عند روستو هو البديل الذى لا مفر منه للانهيار السياسى والاقتصادى والعسكرى للنظام الرأسمالى .

بينهما ، فلم تستخدما أسلوب الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة لتحقيق غرضهما • وكانت المعاهدات التى تعقد بينهما ثمرة لقاءات القمة • أما نوع الدبلوماسية التى استخدمت لاقرار هذه السياسة بين الشرق والغـرب فى أوربا فقد كانت الدبلوماسية المختلطة اذ عقد لهـــذا الغرض مؤتمر الأمن والسلام الأوربى • وقد كانت العلانية سمة هذا المؤتمر بطبيعة الحال • ولئن كانت المفاوضات بين قطبى الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى وممثليهما قد دارت فى جو من التكتم ، فقد كانت الاجتماعات بعلم الرأى العام العالمى ومتابعته عن طريق وسائل الاعلام • كما كانت الدولتان تعلنان عن سياستهما الخارجية مسبقا ثم تذيعان نتائج هذه الاجتماعات مما يميط عنها لثام السرية •

ومع ذلك ، فقد أدت الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة ، ومازالت ، رغم عدم استخدام القوتين الكبيرتين لها ، دورا فعالا فى ايجاد سياسة الانفراج الدولى وفى دعمها وتهيئة أفضل الظروف لاستمرارها ، وذلك فى اطار الدور الذى تضطلع به المنظمة الدولية بصفة عامة انطلاقا من مهمتها الأساسية فى حفظ السلام والأمن الدوليين • ومن الطبيعى أن العوامل التى دفعت الدول الكبرى الى انتهاج سياسة خارجية تفضى الى الانفراج الدولى ــ وفى مقدمتها الخوف من المواجهة النووية ــ هى بذاتها العوامل التى تقف خلف تبنى الأمم المتحدة لهذه السياسة وممارستها دبلوماسيا فى منظماتها ولا سيما الجمعية العامة ومجلس الأمن ، بالاضافة الى أن هذا الانفراج هو الذى يسـاعد على تحقيق سائر أهداف الأمم المتحدة • ومن الطبيعى أيضا أن تكون هذه العوامل أكثر فاعلية فى دبلوماسية المنظمة الدولية منها فى دبلوماسية الدول المختلفة، بالنظر الى أن الهدف الأساسى للدبلوماسية الأولى هو صيانة السلام العالمى الذى أصبح الانفراج الدولى حجر الزاوية فى بنائه ، على حين تســـتهدف الدبلوماسية الثانية تحقيق مصالح الدولة القومية فى المقام الأول ، وان كانت تضع فى حسابها تجنب الوصول فى خلافاتها مع الدول الأخرى الى الحـــد الذى يعرض السلم والأمن الدوليين للخطر •

ومن ثم أنشأت الدبلوماسية البرلمانية أو آزرت الوسائل والأســاليب التى من شأنها أن تساعد على الانفراج الدولى ، كما سعت فى الوقت نفسه للقضاء على العوامل المناهضة لهذا الانفراج أو الحد منها • وهى فى كلتا الحالين انما تعمل على تنفيذ مبادىء ميثاق الأمم المتحدة والأهـــداف التى ينص عليها • وقد بدا ذلك واضحا فى بلورة الدبلوماسية البرلمانية للرأى العام العالمى المطالب بالانفراج الدولى بوصفه السبيل الوحيد للقضاء عـــلى التوتر والحرب الباردة فى عصر أصبح لا خيار فيه بين التعايش السلمى وبين حرب الابادة الشاملة للجنس البشرى • ومضت الدبلوماسية البرلمانية قدما فى سبيل دعم هذا الرأى العام بحيث يصبح قوة مؤثرة فى السياسات الخارجية للدول المختلفة ، وتصبح قضية السلام العالمى قضية قومية لكل دولة •

كما دعت الى انتهاج الوسائل السلمية وفى مقدمتها المفاوضات بين الدولتين الكبيرتين لتسوية المنازعات الناشئة بينهما وتصفية بؤر النزاع التى تهدد بالتحول الى كارثة نووية ، ومحاولة الوصول الى معاهدة دولية لنزع السلاح. وقطعت الدبلوماسية البرلمانية شوطا كبيرا فى العمل على ازالة أو تذليل العقبات التى تحول دون تثبيت الانفراج الدولى وتنميته ، وعلى رأس هذه العقبات الاستعمار والامبريالية والتمييز العنصرى والعدوان على حق الشعوب فى السيطرة على مواردها واستثمار ثرواتها فى سبيل تقدمها الاقتصادى والاجتماعى وتحسين مستويات المعيشة .

كما أسهمت الدبلوماسية البرلمانية بنصيب موفور فى مساعدة الدول النامية ، وتقديم العون لحركات التحرر الوطنى ، وفى تنفيذ ميثاق حقوق الانسان ، وفى تطوير اقامة علاقات جديدة للتعاون الاقتصادى والتكنيكى والثقافى بين الدول ، تلك العلاقات التى تقوم على أساس من المساواة والمنفعة المتبادلة . وكان نشاط الدبلوماسية البرلمانية ملحوظا فى معالجة المشكلات الاقتصادية العالمية التى اكتنفت الدول منذ أواخر الستينات من هذا القرن نتيجة للازمة الاقتصادية فى العالم الغربى . وأهم هذه المشكلات هى مشكلات الغذاء والطاقة وارتفاع الأسعار وكل الآثار الضارة التى ترتبت على اضطراب النقد الدولى والتجارة العالمية ، وخطر التضخم الذى يمسك بخناق مجتمعات الاستهلاك فى الدول الرأسمالية المتقدمة وما يؤدى اليه من بطالة وكساد ، وشبح المجاعات التى تتهدد الدول الفقيرة وما يستتبع هذه الظواهر من اضطرابات مالية واقتصادية واجتماعية .

وسوف نستعرض فيما يلى أهم القرارات التى تمخضت عنها ممارسة الدبلوماسية البرلمانية تحت منابر الجمعية العامة للأمم المتحدة للدلالة على دورها فى دعم الوسائل المؤدية للانفراج الدولى أو المساعدة عليه واحباط العوامل التى تقف فى طريقه ، وذلك من خلال نشاط الجمعية العامة خلال سنة ١٩٧٣ فى دورتها العادية الثامنة والعشرين التى ضم جدول أعمالها أكثر من مائة موضوع . هذا فضلا عما حققته الدبلوماسية البرلمانية للمنظمة الدولية طوال العام فى فروعها الأخرى ، مثل مجلس الأمن ، والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ، واللجان الاقتصادية الاقليمية واللجان الدائمة للجمعية العامة ، ووكالات الأمم المتحدة المتخصصة .

لقد افتتحت تلك الدورة بمذكرة توضح اهتمام المنظمة العالمية بالتعايش السلمى بين البلدان ذات الأنظمة الاجتماعية المتباينة ، فقد قبلت فى عضويتها كلا من جمهورية ألمانيا الديمقراطية وجمهورية ألمانية الفدرالية ، ثم قررت الدورة أن تقضى على مواقع النزاع ، وأن تحد من سباق التسلح ، وتطور نزع السلاح ، وأن تدعم الأمن الدولى . ومن بين القرارات الخمسة عشر التى

اتخذت لتحقيق تلك الأهداف تدعيما للانفراج الدولى نجد أن أكثرها أهمية ما يأتى :

١ ـ نداء الى كل الدول لبذل مزيد من الجهود التى تهدف الى اتخاذ الاجراءات الفعالة لوقف سباق التسلح ، وخاصة فى المجال النووى ، بما فى ذلك خفض الميزانيات العسكرية ، وخاصة للدول العالية التسليح ، بهدف تحقيق تقدم نحو نزع السلاح العام • وقد اتخذ هذا القرار دون معارضة (القرار رقم ٢٨/٣٠٧٥ باسم النتائج الاقتصادية والاجتماعية لسباق التسلح وآثاره الضارة على السلام والأمن الدوليين) •

٢ ـ توصية بأن تخفض كل الدول الدائمة العضوية فى مجلس الأمن (الولايات المتحدة وبريطانيا والاتحاد السوفييتى وفرنسا والصين) ميزانياتها العسكرية ١٠ ٪ ، وتخصيص ١٠ ٪ من الأموال المتوفرة لمساعدة البلدان النامية • وقد صدر هذا القرار بموافقة ٨٣ صوتا ومعارضة صوتين (الصين وألبانيا) وامتناع ٣٨ (٢٨/٣٠٩٣) • وأعرب نص القرار عن الاعتقاد بأن « الانفراج السياسى فى العالم يجب أن يكمله انفراج عسكرى » •

٣ ـ قرار بتشكيل لجنة من ٤٠ دولة من الدول الأعضاء غير النووية لدراسة كل آراء ومقترحات الحكومات لعقد مؤتمر عالمى لنزع السلاح ، مع نداء للدول النووية للتعاون مع هذه اللجنة لتقديم تقرير الى الجمعية العامة التاسعة والعشرين • وقد صدر هذا القرار بناء على اقتراح سوفييتى وأقرته جميع الدول باستثناء الولايات المتحدة والصين (٣١٨٤ / ٢٨) •

٤ ـ نداء الى كل الدول العسكرية ذات الأهمية لبذل الجهود من أجل أن يمتد الانفراج السياسى الذى تم تحقيقه بدرجة كبيرة الى انفراج عسكرى ، وأن يوقف سباق التسلح ، وأن تتخذ الخطوات العملية لخفض التسلح ، والى كل الدول « بتوسيع مدى الانفراج ليشمل العالم بأسره ، واعادة تأكيد مبادىء العلاقات الودية كأساس للعلاقات بين الدول ، بغض النظر عن نظمها السياسية والاقتصادية والاجتماعية » • وهذاالقرار الذى يدعو الى اجراءات محددة لتنفيذ « الاعلان حول تدعيم الأمن الدولى » أقر بموافقة ٩٧ صوتا ومعارضة صوتين (البرتغال وجنوب أفريقيا) وامتناع ١٨ منهم الولايات المتحدة وبريطانيا ، ولم تشترك الصين فى التصويت (٢٨/٣١٨٥) • كما أكد القرار من جديد مشروعية نضال الشعوب التى تقع تحت السيطرة الأجنبية من أجل تحقيق تقرير المصير والاستقلال ، وأعلن أن أى اجراء أو ضغط يوجه ضد أى دولة وهى تمارس حقها فى السيادة لاستخدام مواردها الطبيعية يُشكل خرقا واضحا لحق الشعوب فى تقرير المصير ولمبدأ عدم التدخل كما نص عليه الميثاق •

٥ ـقرار بأن تحل على الفور لجنة الأمم المتحدة من أجل توحيد وتعمير كوريا ، وقد أقرت الجمعية ذلك باجماع من أعضائها وبدون قرار فى هذا الشأن (٢٤) ٠

كما أقرت الدورة السادسة الخاصة للجمعية العامة فى أول مايو ١٩٧٤ دون تصويت قرارين بهدف دفع عملية الانفراج بوضع أساس للعلاقات الاقتصادية بين الدول على قاعدة المساواة والمنفعة المتبادلة ٠ وضمنت هذه المبادىء فى « اعلان حول اقامة نظام اقتصادى دولى جديد » (٣٢٠١/خ-٦) و « برنامج العمل لاقامة نظام اقتصادى جديد » (٣٢٠٢/خ - ٦) ٠ وقد عقدت تلك الدورة بناء على مبادرة من الجزائر باعتبارها المنسقة بين دول عدم الانحياز فى الأمم المتحدة ، وأكدت الدورة من جديد حق كل بلد فى اختيار نظامها الاجتماعي ، وحقها في السيادة على مواردها الطبيعية ، والرقابة على نشاط الاحتكارات المتعددة الجنسية ٠

وخلال الدورة الثامنة والعشرين مارس مجلس الأمن أعماله فى شأن الحرب العربية الاسرائيلية فى الشرق الأوسط التى بدأت في ٦ أكتوبر ٠ فأصدر قرارات ثلاثة (٣٣٨ ، ٣٣٩ ، ٣٤٠) في ٢٢ ، ٢٣ ، ٢٥ أكتوبر دعا فيهما المجلس الى وقف اطلاق النار على أن يعقبه على الفور تنفيذ قرار المجلس رقم ٢٤٢ الصادر فى ٢٢ نوفمبر ١٩٦٧ بجميع أجزائه ٠ وقرر وضع قوة طوارىء للأمم المتحدة في الشرق الأوسط تحت اشرافه الخاص ، وهى تتكون من أفراد دول غير دائمة العضوية ٠ وبذلك وضعت قوات عسكرية دولية فى خدمة عمليات حفظ السلام التي تقوم بها المنظمة العالمية ٠

وقد واصلت الدبلوماسية البرلمانية في الجمعية العامة خلال دورتها التاسعة والعشرين الاتجاهات الايجابية للدورة الثامنة والعشرين فى سبيل تعزيز الانفراج الدولى ودفعه الى الأمام من طريق تعضيد العوامل المساعدة والحد من العوامل المعوقة ، فاحتلت الأولوية فى جدول أعمالها مشاكل نزع السلاح ، والحفاظ على السلام ، وتدعيم الأمن الدولى ٠ واستأنفت جهودها فى سبيل مقاومة العنصرية والتمييز العنصرى بكل أشكاله ، وتصفية الاستعمار فى

---

(٢٤) فى الدورة التاسعة والعشرين للجمعية العامة قدمت ٢٧ دولة من الدول المؤيدة لموقف كوريا الجنوبية فى المنظمة الدولية ومن بينها الولايات المتحدة وبريطانيا ، مشروع قرار ضد طلب كوريا الديمقراطية الغاء القيادة التابعة للأمم المتحدة في كوريا الجنوبية ، وسحب القوات الامريكية من هناك وعددها ٣٨ ألف جندي ، اذ ترى كوريا الديمقراطية أن وجود هذه القوات هو العائق فى سبيل توحيد دولتى كوريا ٠ وقد أيدت مشروع كوريا الديمقراطية ٣٧ دولة ٠

افريقيا ، ودعم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحقوق المدنيـة والسياسية ، ومعالجة علاقة حقوق الانسان بالتطورات العلمية والتكنولوجية ، ومساعدة البلاد النامية ، والحقوق المشروعة للدول فى السيادة الدائمة على مواردها الطبيعية ، والاجراءات المتعلقة بالبيئة العالمية ، والاقتصاد العالمى ، والفضاء الخارجى ، وموارد البحار • وكلها مسائل تسهم اسهاما رئيسيا فى تطوير الانفراج وتحقيق أهدافه فى الســلم والأمن الدوليـين • وفى تحسين مستوى المعيشة للشعوب (٢٥) •

وسوف يتبين فى الفصل التالى أن دور الأمم المتحدة هـذا فى نشـأة ودعم الانفراج الدولى انما يرجع فى المقام الأول الى الدول غير المنحازة من طريق ممارستها الدبلوماسية البرلمانية فى المنظمة الدولية •

---

(٢٥) من الجهود التى بذلتها الأمم المتحدة أخيرا ـ بغير أساليب الدبلوماسية البرلمانية ـ دعما للمنظمة الدولية ، وبالتالى لسياسة التعايش السلمى بوصفها عمادا للانفراج الدولى ـ ذلك الخطاب الذى وجهه كورت فالدهايم الامين العام من جامعة دينفر فى ٢٥ يناير ١٩٧٦ الى الأمريكيين وناشدهم فيه ألا يبالغوا فى استيائهم من الامم المتحدة بسبب مواقف الدول الشيوعية ودول العـالم الثالث وتكاتفها ضد الولايات المتحدة فى المنظمة الدولية ، وهو الاستياء الذى يسود المسئولين فى الولايات المتحدة • وقال فى كلمته ان الأوضاع الجديدة فى المنظمة الدولية ترجع الى ظهور أجيال جديدة فى العالم تعانى من مشكلات صعبة • فهناك الهوة الكبيرة بين الدول الغنية والدول الفقيرة ، وهناك مشكلات الغذاء والاسكان والمواد الخام • وهذه المشكلات يصعب علاجها بواسطة دولة واحدة أو مجموعة واحدة من الدول •

الفصل الثانى

سياسة الحياد الايجابى وعدم الانحياز وأثرها فى الدبلوماسية البرلمانية

المبحث الأول

سياسة الحياد الايجابى وعدم الانحياز

مدلــول الاصــطلاح :

يرى بعض الباحثين أن اصطلاح الحياد الايجابى وعدم الانحياز يطلق على تلك السياسة التى ترمى الى حماية أمن الدولة استنادا الى مبدأ توازن القوى . وهى تبدو فى عدة مظاهر يستهدف كل مظهر منها تحقيق هذه الحماية . ومن ثم فان عدم الانحياز الذى يعنى به تجنب الدخول فى التكتلات أو الاحلاف العسكرية لا يعدو أن يكون – على حد قول نهرو – واحدا من هذه المظاهر . أما جوهر سياسة الحياد وعــدم الانحياز نفسها فهــو النظــر الى المنــازعات والخلافات الدولية نظرة استقلالية والتصرف حيالها وفقا لصالح الدولة التى تعتنق هذه السياسة ، والمضى قدما فى سبيل تعضيد أهدافها ونشر مثلها . وما من سياسة خارجية لدولة ما الا عنيت فى المقام الأول بتأمين كيانهــــا والحفاظ على تقدمها . ويمكن الحصول على الأمن بطرائق شتى ، والفكــرة الشائعة هى أن هذا الأمن يكفل بالقوات المسلحة . ولكن الدول التى تنتهج سياسة عدم الانحياز تجد أن ثمة طريقا آخر لذلك هو تلك السياسة . فتوثيق روابط الصداقة بالدول الأخرى لا يقل أهمية عن غيــره من الوســائل التى يتحقق بها أمن الدولة .

هذا من وجهة النظر القومية . أما من وجهة النظر الدوليــة فان سياسة عدم الانحياز تتمثل فى العمل على استقرار السلم العالمى ، وتوسيع دائرة التعــاون الدولى . فاذا كانت الدول جميعا تنشد تحقيق صوالحها الخاصة ، لا تفريق فى ذلك بين امبريالية أو اشتراكية أو شيوعية ، فان بعضها يغض الطرف عن النتائج التى تسفر عنها سياستها ، على حين يرى البعض الآخر – وهى دول عدم الانحياز – أن الخطة السياسية الطويلة المدى لا تفرق من حيث الأهمية بين مصالح الدولة ومصالح دولة أخرى . فصالح السلام أكثر أهمية لأنه متى نشبت الحرب فسوف لا ينجو من ويلاتها أحد . ومن ثم فان تحقيق الصالح الخاص قد يتطلب – لدى أرباب النظر البعيد – سياسة تقوم على التعاون مع الدول الأخرى .

أما فيما يتعلق بارتكاز سياسة عدم الانحياز على مبدأ ميزان القوى ، فمن المسلم به أن واضعى السياسة الخارجية ، اذ يهدفون الى الحفاظ على وجود دولهم واستقلالها ، لا يسعهم الا أن يضعوا فى اعتبارهم توزيع القوى على المسرح الدولى • فهم يعملون على أن يقيموا علاقات مع الدول الأخرى تضمن لهم أنه ليس ثمة قوة مسيطرة ـ فردية أو جماعية ـ من بين تلك الدول تشكل تهديدا لهم فى المستقبل • وهم ـ فى سبيل انجاز هذا الهدف الدفاعى ـ قد يقررون من وقت الى آخر الدخول فى تحالف مع القوى الأخرى ولا سيما اذا كانت الدول التى يخشونها مرتبطة فيما بينها بمعاهدات • كما أنهم فى غير ذلك من الأحوال ـ قد يتجنبون كافة الأحلاف القائمة مخافة أن يؤدى انضمامهم الى أحدها الى اثارة عداء دولة أو مجموعة من الدول المنافسة ، مما يزج بهم فى منازعات يمكنهم تفاديها باتخاذ موقف غير منحاز الى أية مجموعة• ويتوقف تقرير السياسة الخارجية من حيث الانحياز أو عدمه على حجم الدولة ووضعها الجغرافى ومواردها الطبيعية • ويستفاد من ذلك أن معيار الحفاظ على توازن القوى الدفاعى يختلف من دولة الى أخرى •

وقد تضافرت ظروف متعددة فى شأن كثير من الدول الآسيوية والافريقية لتجعل من عدم الانحياز أكثر مناسبة لها من سياسة الانحياز • ومن أهم هذه الظروف ظهور ميزان قوى دولى بين الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفييتى سنة ١٩٤٥ نشأ من جرائه استبعاد نشوب حرب عالمية أخرى حتى فى الفترة التى سبقت تحقق التعادل فى القوة النووية ، وتهيئة المناخ المناسب لسياسة عدم الانحياز ، اذ ادركت هذه الدول أن عدم الانغماس فى الصراع الدولى الذى قسم العالم الى معسكرين وآثار الحرب الباردة وما ترتب عليها من عقد الأحلاف وانشاء القواعد العسكرية والتهديد باستخدام الأسلحة النووية ، من شأنه أن يقلل من فرص الحرب ويوسع من دائرة مناطق السلام عن طريق عدم الارتباط بأحد المعسكرين المتنازعين والاستعاضة عن ذلك بعقد أواصر الصداقة معهما • فاذا كانت القوى الكبرى ترتاب كل منها فى نوايا الأخرى تجاهها وتحرص على أن تضم الى صفها أكبر عدد ممكن من الدول الصغيرة فى آسيا وافريقيا كما حدث فى أواخر الأربعينات من هذا القرن، فان تلك الدول الصغيرة كانت أكثر ارتيابا فى نوايا القوى الكبرى بالنظر الى ما تملكه من قوة ونفوذ • وهكذا دعمت الرغبة فى الامتناع عن معاداة تلك القوى رغبة أخرى فى الوقوف ما أمكن بمعزل عنها أو ـ بعبارة أخرى ـ عدم الاعتماد المطلق على احداها ، ذلك الاعتماد الذى يرتبط بمعاداة الأخرى ، والاستعاضة عن ذلك بالاعتماد على النفس وبذل كل طاقة ممكنة فى هذا السبيل • ولا يتعارض مع عدم الانحياز ـ مبدأ ومصلحة ـ أن تلجأ الدولة التى تنتهجه الى طلب العون من دولة أو أخرى من الدول الكبرى اذا وقع عليها اعتداء ، فذلك أمر يختلف عن بناء سياسة الدفاع عن الدولة على أساس

الاعتماد على عون الدول الكبرى أو الاحتماء تحت مظلة القوى الأجنبية (١) ·

نشأة سياسة عدم الانحياز فى آسيا وافريقيا :

كان أمر طبيعيا أن تبدأ سياسة الحياد الايجـــابى وعدم الانحياز فى آسيا بالنظر الى سبقها افريقيا فى التحرر ، وأن تنبعث من الهند ، حيث أن انهيار أكبر معاقل الاستعمار البريطانى بها قد مهد الطريق لممارسة سياسة خارجية مستقلة فى آسيا بصفة عامة وفى الهند بصفة خاصة · ومن ثم يمكن القول ان هذه السياسة قد بدأت تتكون بعد نجاح حركة مقاومة الاستعمار فى تصفية الامبريالية الأوربية فى الفترة من ١٩٤٧ حتى ١٩٥٤ ، تلك التصفية التى كانت بدايتها انسحاب البريطانيين من الهند ونهايتها انهزام الفرنسيين فى الهند الصينية (٢) · وقامت الهنـد بالدور القيـادى فى وضـع تخطيط للسياسة الآسيوية يقوم على أساس انشاء مجموعة من الدول الآسيوية المضادة للاستعمار تعمل فى سبيل اجتثاث أصوله من آسيا والقضاء على فـــروعه الباقية ، واستئصال شأفة كل ما تركه من آثار من شأنها استمرار نفـــوذه فى القارة واستغلاله لها · أما بالنسبة لليابان والصين فقد كانتا بعيدتين عن مسرح الأحداث · فعلى الرغم من أنهما دولتان آسيويتان خالصتان وأنهمـــا تفوقان الهند فى مصادر القوة ولم يسبق أن خضعتا للحكم الأوربى ، فقـد كانت الاولى مازالت فى طور النقاهة بعد ما لحق بها من هزيمة واحتلال ، والثانية فى مرحلة استعادة القوة ـ بعد سنوات من الحرب الأهلية ـ وتدعيم الثورة ·

وقد بنى نهرو منهجه فى السياسة الخارجيـة على أسـاس أن الاستقلال السياسى للدول التى تحررت لايمكن الحفاظ عليـه طالما كانت هنالك قيـود أقتصادية وثقافية تربط هذه الدول بالقوى الامبريالية السابقة (٣) ، وأن هذا الاستقلال لا يعنى مجرد القضاء على تبعيتها لتلك القوى بل يعنى على

---

(١)

Rahman, M.M., The Politics of Non-Alignment, p.p. 49 — 53.

(٢) استقلت الهند والباكستان سنة ١٩٤٧ ، وبورما وسيلان سنة ١٩٤٨ ، وأندونيسيا سنة ١٩٥٠ ، والهنـــد الصينية المقسمة سنة ١٩٥٤ · وكانت الفيليبين قد استقلت من قبل فى سنـة ١٩٤٥ ، وجميع هذه الدول كانت مستعمرات غربية ·

(٣) قرر نهرو البقاء فى الكومنولث ليحمى الهند من أن تغدو مركز اتصال بين الدول التى تخلصت من بريطانيا لتصبح قواعد عسكرية أمريكية متناثرة ومشمولة بحماية الولايات المتحدة لكل منها على حدة بدلا من حماية بريطانيا· وقد اشترط حين اتخذ قراره هذا أن تصبح الهند جمهورية ، وأن يكون لها الحق فى أن تنهج نهجا خاصا بها فى سياستها الخارجية ·

وجه التأكيد الاستقلال عن القوى الدولية الكبرى وحربها الباردة (٤) ؛ وحدد نهرو والقادة الجدد فى آسيا وافريقيا ، وفى طليعتهم – سوكارنو فى آسيا وعبد الناصر ونكروما وسيكاتورى فى افريقيا ، سياستهم الخارجية فى تعزيز استقلال دولهم وربطها بعضها ببعض وعلاج مشكلات الفاقة والأمية والمرض وغيرها من الأعباء الانسانية فى بلادهم ، وحماية شعوبهم من العدوان ، وأخيرا تقديم نموذج من العلاقات التى تقوم بين الدول الأخرى • ومن ثم يصبح التضامن والحياد وسيلة لحماية الدول الفقيرة من جانب وللمساعدة فى صيانة السلم فى العالم بأسره من جانب آخر •

وقد نبعت هذه الأهداف من عدة حقائق • فمن الناحية السياسية ، نجد أن كثيرا من الدول الناشئة كانت تمثل وحدات سياسية أكثر مما تمثل كيانات قومية • ولم تكن قوة هذه الوحدة مستمدة من ذاتها بقدر ماكانت نابعة من مشاعر الكراهية للتسلط الأجنبى والخشية من عودته • فكان على حكوماتها التى قامت على حركات تحررية ذات مكونات مختلفة أن تعمل ما وسعها لخلق رأى عام داخلى يساندها كى نحول دون تدهور الدولة أو تحولها الى بلاد لا تصلح لحكم نفسها • وقد أثرت هذه المشكلة فى السياسة الخارجية لهذه الدول ، فرأت أن صالحها يقتضيها توسيع دائرة الروابط والصداقات مع غيرها من الدول الحديثة الاستقلال ، وتجنب أى تحالف مع دولة منحازة •

ومن الناحية الاقتصادية ، تطلبت احتياجات تلك الدول اتباع سياسة الحياد • فلم تكن الدول الناشئة من الأهمية فى نظر القوى الكبرى بحيث تستطيع أى منها أن تحصل على مطالبها الاقتصادية من دولة واحدة بعينها • ولذا كان من الأفضل ألا تحاول أن تنحاز الى دولة مفردة ، والا حال ذلك دون حصولها على احتياجاتها من الدول الأخرى (٥) • ولم يختلف الحال عن ذلك فى مجال الدفاع ، فقد لوحظ أيضا أن الدول القوية تؤثر البقاء بمعزل عن المشاكل المحلية التى طلبت الدول الجديدة مساعدتها لقضاء عليها • وقد اتخذت الدول الكبرى هذا الموقف لتعارض تلك المشاكل مع الجوانب الاقليمية

---

(٤) عبر نهرو عن هذه السياسة وكان وزيرا لخارجية بلاده وشئون الكومنولث فى دولته بقوله ان سياسة الهند هى الابتعاد عن سياسة القوى التى تتبعها الكتل المتصارعة بعضها مع بعض ، تلك السياسة التى أدت فى الماضى الى الحروب العالمية والتى قد تؤدى فى المستقبل الى دمار فى نطاق أكبر •

(٥) لا تصدق هذه الفكرة على الدول الصغيرة التى تخلصت من السيطرة الفرنسية فى افريقيا ، اذ كانت على حال من الضعف اضطرتها الى الاعتماد المطلق على مايمكن أن تأخذه من المعونات الفرنسية ، ولم يكن لها غير ذلك خيار •

للنزاع العالمى الذى لم تكن البلاد الناشئة راغبة فى التورط فيه • ولذلك بدا من الأفضل أن تنتهج هذه الدول سياسة الحياد وتضع ثقتها فى الامم المتحدة بدلا من السير فى ركاب الدول الكبرى •

تلك هى العوامل التى حدت الدول الناشئة الى اختيار سياسة الحياد برغم حاجتها من الناحية الاقتصادية والاستراتيجية الى دول كبرى كى تبيعها المواد الخام وتحصل منها على المساعدات الاقتصادية ، وكان هذا الاختيار لأسباب نفعية وعاطفية أيضا •

مراحل تطـور سياسة عـدم الانحياز :

مرت هذه السياسة بعدة مراحل بدأت بفكرة الحياد الدولى بمعنى الاعلان عن نية عدم الاشتراك فى أى حرب من الحروب التى قد تنشأ • والحق أن سياسة الحياد لم تحقق نفعا لمعتنقيها العديدين فى أثناء الحـــرب العالمية الثانية ، ومن ثم لم تكن الدول الآسيوية والافريقية الجديدة ـ اذ اتبعت هذه السياسة ـ تفكر فى الحرب الحقيقية والوسيلة الى اتقائها ، ولكنها كانت تفكر فى الحرب الباردة وكيف تتصرف فى مواجهتها •

وتختلف سياسة الحياد وعدم الانحياز عن الحياد القانونى لانها تعبير عن اتجاه أو موقف ايجابى حيال نزاع معين • فالحياد القانونى ينصب على الامتناع عن الاشتراك فى الحروب ومن بينها حروب التحرير • أما عدم الانحياز فانه لا يسرى فى مواجهة حروب التحـــرير ، بل ان دوله مطالبــة بتأييدها بغيـــة الوصول الى تصفية الاستعمار • وسياسة عدم الانحياز تقوم أولا على انشاء علاقات متكافئة مع كلا الجانبين المتنازعين • وتقوم ثانيا ـ وذلك فى المرحلة التى أطلق عليها فيها اسم الحياد الايجابى ـ على محاولة التوسط بين القوى الكبرى والتخفيف من حدة الخلافات الخطيرة بينها • وأخيرا ـ وذلك فى مرحلة عدم الانحياز ـ تتجه هذه الدول الى نبذ الحرب الباردة واستنكارها ، مع التأكيد بأن ثمة أمورا أكثر أهمية فى العالم ، والاعتراف بحاجة الدول الجديدة الى القوة ، ورفض اتخاذ موقف الحكم بين المارديـن الدوليين •

ويرى بيتر كالفوكوريسى (٦) أن هذه الاتجاهات قد ظهرت أولا بين دول أوربا الغربية ، اذ حاولت أن تتفادى الوقوع فى شرك الحرب الباردة ، واتهمت القوى العظمى وبالأخص الولايات المتحدة الأمريكية ـ لما تملكه من ترسانة نووية ضخمة ـ بتهديد الجنس البشرى بأكمله دون مبرر كاف لهذا العمل • ولكن سياسة عدم الحياد لم تسد فى أوربا الغربية ولم تنتهجها أية حكومة من

(٦)

International Politics since 1945, p. 256.

حكوماتها • وانتقلت هذه السياسة الى آسيا حيث أزدهرت فى التربة المعادية للاستعمار •

تلك هى مراحل التطور التى مرت بها سياسة الحياد وعدم الانحياز • وتتمثل المرحلة الايجابية منها فى رغبة الدول الجديدة فى تجنب الحرب الباردة ، وعدم التخلى — فى نفس الوقت — عن المشاركة الفعالة فى السياسة العالمية • واذا كانت النظرة الأولى لعالم ما بعد الحرب تظهره وهو منقسم الى قوتين عملاقتين لا تتركان غير حيز محدود للقوى الصغرى ، فان النظرة المتعمقة تبين أن ثمة مجالا تستطيع فيه سياسة الحياد أن تلعب دورا متعاظما فى الشئون الدولية • ذلك أنه على أثر تحرر معظم دول افريقيا وآسيا تزايد عدد الدول التى تتبع مبدأ الحياد والحيز الذى تشغله فى العالم تزايدا ملحوظا• فكان فى وسع هذه المجموعة — على أقل تقدير — أن تحول دون امتداد الحرب الباردة الى مناطقها الشاسعة ، وأن تحمل القوتين الكبيرتين بحكم أهميتها المتزايدة على السعى لكسب ودها ، وبذلك يصبح فى الامكان التقليل من عدد مناطق وفرص التنازع بمجرد حصر نطاق نظام القوة الثنائية ، وتصبح تلك الدول مركز تخفيف التوتر واشعاع للسلم فى السياسة الدولية ، كما يتسنى لها القيام بدور أكثر فاعلية عن طريق الأسلوب الدبلوماسى الأثير فى هذا العصر وهو عقد المؤتمرات التى تتخذ منها منبرا للاعلان عن مبادئها ، أو عن طريق الأسلوب الاحدث وهو الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة •

ولم تكن أية دولة لتقبل بسهولة اتباع سياسة الحياد لولا أن هنالك دولا أخرى تشد أزرها فى هذا السبيل • لذلك فان هذه السياسة تدين فى بقائها وانتشارها فى آسيا وافريقيا للتضامن الذى عبرت عنه ووثقته الاجتماعات الآسيوية ثم الاجتماعات الافريقية الآسيوية ، ولاشك أن الأهداف المشتركة للدول الآسيوية أو التصميم على ايجادها قد دعمت بفضل ممارسة العمل المشترك خلال فترة مقاومة الاستعمار مما وضع نهاية سريعة للامبريالية الاوربية • وقد امتدت تلك الأهداف الى الدول الافريقية التى اجتازت نفس التجربة ألا وهى السيطرة الأجنبية •

المبحث الثانى

مؤتمرات الدول الآسيوية والافريقية والدول غير المنحازة

أولا : المؤتمرات الآسيوية :

ترجع الأصول الأولى للتعاون الآسيوى الى عامى ١٩٢٦ و ١٩٢٧ اذ عقد فيهما على التوالى مؤتمرا بيرفيل Biervilie وبروكسل اللذين جمعا بين شعوب آسيا المضطهدة ممثلة أئمة الاستقلال بها ومن بينهم نهرو •

وقد تمخض المؤتمران عن دمغ الاستعمار بأنه عامل فعال فى زعزعة الأمن الدولى وسبب مباشر لاثارة الحروب ، وعن التنديد بالاستعمار الامريكى كخلف للاستعمار الأوربى • كما أكد نهرو أن استقلال الهند سيكون بمثابة المسمار الأخير فى نعش الامبريالية الاوربية • وخلف المؤتمران حركة وطنية هادفة فى كثير من بلاد آسيا تعمل على تحقيق استقلال تلك البلاد ، ولكن كان لابد من انتظار الحرب العالمية الثانية حتى تصل الحركات الى اهدافها وتحقق آمالها (١) •

وتأكد التعاون الآسيوى فى مؤتمر العلاقات الآسيوية الذى التأم شمله فى نيودلهى فى مارس سنة ١٩٤٧ بدعوة من المجلس الهندى للشئون الخارجية (وهو منظمة سياسية أنشئت سنة ١٩٤٣) • وكان أول مؤتمر آسيوى ذى شأن يعقد بعد الحرب • وقد حضره ثمانية وعشرون وفدا ثمانية منها تمثل دولا مستقلة • وكان الدافع الى عقده الرغبة فى تأكيد أن الأمم المتحدة لن تكون نسخة أخرى من عصبه الأمم التى كانت تسيطر عليها الدول الأوربية وتعكس وجهات نظر الشعوب البيضاء • غير أن المناقشات التى دارت فى المؤتمر لم تركز على مشكلة الاستعمار بوصفه العدو الأول للشعوب التى تخلصت منه حديثا بقدر ما ركزت على المشروعات الخاصة بحل مشاكل الآسيويين الداخلية ، وأهمها اصلاح الأراضى والتصنيع وتطبيق الاشتراكية فى آسيا ومنع الالتجاء الى العنف فى المسائل الدولية • وقد أنشأ المؤتمر تنظيما دائما باسم المنظمة الآسيوية للعلاقات كى تسهر على تطبيق قراراته ، والى أن تشكل تلك المنظمة يقوم مجلس عام مؤقت من ٢٩ عضوا مهمته اعداد مشروع لائحة المنظمة كى يعرض على مؤتمر عام • وقد استمر المجلس ثمانى سنوات ، ورغم أن المؤتمر العام لم يعقد ، فان مؤتمر العلاقات الآسيوية كان ايذانا بدخول آسيا معترك السياسة الدولية ويقرب غروب الضغط الاستعمارى على القارة (٢) •

ولم يلبث القادة الآسيويون أن عقدوا مؤتمرا آخر فى نيودلهى فى ٢٠ يناير سنة ١٩٤٩ ، وقد دعا اليه نهرو (٣) لمؤازرة أندونيسيا ضد الحكم الهولندى ،

---

(١) د• محمد طه بدوى ود• محمد طلعت الغنيمى ، المرجع السابق ، ص ٥٠٠ •

(٢) فى أعقاب هذا المؤتمر بفترة وجيزة استقلت الهند وباكستان وبورما وسيلان • وقد عاصر هذا الاستقلال موجة التشاؤم التى بدأت تسود العالم بعد أن افتقد السلام الذى كان يتوقعه بانتصار الحلفاء • فقد قامت الحرب الباردة ، واشتعلت حرب فى أندونيسيا وفى الهند الصينية وفى فلسطين ، ونشبت حروب عصابات فى بورما والملايو والفلبين • وأسفر استخدام العنف فى السياسة الداخلية عن ضحايا كثيرين يذكر منهم بوجه خاص غاندى الذى قتل فى يناير سنة ١٩٤٨ •

(٣) لم تدع الى هذا المؤتمر الجمهوريات السوفيتية الآسيوية التى حضرت =

أذ كانت الحركة التحريرية المسلحة التى قامت بها حينئذ مهددة بالانهيار تحت ضغط الهولنديين الذين لجأوا مرة أخرى الى الاجراءات البوليسية ، فاعتقلوا سوكارنو وهاتا أبرز القادة الاندونيسيين • وأصدر المؤتمر قررا يؤكد استقلال أندونيسيا ، وطالب باطلاق سراح المعتقلين ، والاسراع الى اقامة حكومة مؤقتة • ولقد أسس هذا المؤتمر • مثلما فعل المؤتمر السابق، منظمة دائمة لم يقيض لها الاستمراز • على أن أهم ما تميز به المؤتمر أنه كان أول صورة للتعاون الآسيوى الافريقى على مستوى الحكومات ــ اذا استثنينا جامعة الدول العربية (٤) ظهر صداها فى الأمم المتحدة ، اذ كان ارهاصا بمولد جبهة تضم كثيرا من دول القارتين فى المنظمة الدولية • وكانت نزعة معاداة الاستعمار هى الطابع الغالب فى المؤتمر ، الأمر الذى فرضته طبيعة المشكلة المعروضة وهى مسألة أندونيسيا • بيد أنه نظرا لأن المؤتمر كان يمثل معظم الدول الآسيوية فقد كان أمرا طبيعيا أن يضم ــ الى جانب المحايدين ــ أصدقاء للغرب • ولم يثر الخلاف فى الرأى ، ومن ثم فى الموقف ، بين الجانبين الا فى الشهور التالية حين اتخذت بعض الحكومات الآسيوية مواقف متعارضة مع الاتجاه العام نحو أهم حدثين فى ذلك العام ، وهما انتصار الشيوعية فى الصين بقيادة ماوتسى تونج ، والحرب فى كوريا •

وفى تعليل هذا الانقسام يرى بعض الكتاب الغربيين أن التضامن الآسيوى ميسور التحقيق طالما كانت المواجهة أساسا مع الاستعمار القديم ، أما اذا وجد بين الحركات الوطنية المضادة للاستعمار حركات ذات ميول شيوعية فان هذا التضامن يصبح أمرا صعبا • والدليل على ذلك أن الهولنديين قد أثاروا باجراءات القمع التى اتبعوها فى أندونيسيا معارضة أسيوية موحدة على حين لم يكن الأمر كذلك بالنسبة للحملات البريطانية والفرنسية فى الملايو والهند الصينية (٥) • ولا شك فى أن هذا الرأى يحمل جانبا من الصحة لدى النظرة الأولى • غير أن النظرة الفاحصة تكشف عن العلة الحقيقية الكامنة خلف هذا التفرق فى الرأى ، الا وهى انتهاء التحالف بين الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتى وانقسامهما الى قوتين متعاديتين تتناقضان أجتماعيا وأقتصاديا وسياسيا ، وما يترتب على ذلك من قيام الحرب الباردة ، وما أدت اليه هذه الحرب من العودة الى المحالفات العسكرية ، والتدخل فى

= مؤتمر سنة ١٩٤٧ ، ورفضت تركيا الدعوة الموجهة اليها • وفيما عدا ذلك اكتمل تمثيل القارة الآسيوية بما فيها منطقة الشرق الأوسط • وقد بلغ عدد الدول الآسيوية والافريقية فى المؤتمر خمس عشرة دولة ، وحضر مراقبون من أستراليا ونيوزيلنده •
Meyer, W., Milton ; South-East Asia : a Brief History, p. 181.

(٤) كانت مصر والحبشة تمثلان افريقيا فى هذا المؤتمر •

(٥) Calcoressi, p. 260.

الشئون الداخلية للدول الصغيرة ، ومناهضة حريتها فى أختيار النظـــام الاجتماعى الذى يلائمها ، وأثارة الحروب الأهلية فيها باللعب على الخلافات الطبقية والعنصرية والدينية ، واصطناع الحكومات الموالية وخاصة الحكومات العسكرية فى البلاد النامية ، والحرب النفسية ، والحصار الاقتصادى ، وغير ذلك من أساليب الاستعمار الجديد الذى اتخذ من الحرب الباردة أداة له ٠

ومن ثم فان حركة التضامن الآسيوى التى اتخذت عدم الانحياز مبدأ لها فى السياسة الخارجية قد تعرضت للمؤثرات الضارة للحرب الباردة ، وهى التى قامت فى أثناء هذه الحرب وكان هدفها الحد من هذه المؤثرا ت ، اذ عجزت بعض الدول الآسيوية الناشئة عن الصمود فى وجه الاغراء أو التهديد من قوى الحرب الباردة ، فانحازت اليها ووقعت فى شباك الأحلاف العسكرية ٠ ونشأ عن ذلك انقسام بين الدول الآسيوية فى موقفها من الحدثين الكبيرين السابق الاشارة اليهما والأحداث التى تلت ذلك ٠ وكان أهم العوامل التى ساعدت على انضمام بعض الدول الآسيوية الى الأحلاف الأجنبية التخلف الاقتصادى لهذه الدول معا دفعها الى ايثار احتياجاتها الاقتصادية والاستراتجية على حيادها ، فعقـدت باكســتان وتايلاند والفلبين اتفاقيات عسكرية مع الولايات المتحدة سنة ١٩٥٤ ٠

أما الدول التى ارتضت سياسة عدم الانحياز فقد أبرمت معاهدات تجارية مع الاتحاد السوفيتى المعادى بطبيعته لسياسة المحالفات العسكرية فى آسيا لأنها موجهة ضده فى المقام الأول ، ولأنهـا تشكل تصعيدا للحـرب الباردة وخطرا على السلم الدولى ٠ وكانت أفغانستان أول دولة آسيوية غير شيوعية تتلقى معـونة روسية ٠ وعـــزز الاتحـاد السوفيتى العـلاقات الدبلوماسية والاقتصادية بينه وبين أندونيسيا مما حدا بسوكارنو الى زيارة موسكو سنة ١٩٥٦ ، وارتبط الاتحاد السوفيتى بالهند بمقتضى اتفاقية تجارية معها ، وكان على وشك عقد اتفاقية مماثلة مع بورما ٠ وكانت هـذه المعاهدات التجـارية المتكافئة التى حصلت بعض تلك الدول بمقتضاها على مساعدات اقتصادية بديلا عن الانخراط فى سلك الأحلاف الغربية طمعا فى الحصول على معونات ٠

وكان نجاح الهند فى مقاومة الحملات التى أريد بها جرها الى سـياسة الانحياز حافزا لغيرها من الدول الآسيوية والافريقية على ترسم خطاها ، ودافعا لها على مواصلة الدعوة الى عقد المؤتمرات لدعم هذه السياسة وتوسيع آفاقها ، ففى ٥ أبريل سنة ١٩٥٤ عقد اجتماع فى كولومبو بين رؤساء حكومات دول جنوب آسيا الخمس : الهند وباكستان وسيلان وبورما وأندونيسيا ، لبحث وسائل الاسراع فى تحقيق سلم فى الهند الصينية حيث كانت الحرب مازالت دائرة ضد الاستعمار الفرنسى ، والنظر فى رغبة الولايات المتحدة فى اجراء تجربة نووية ، ومسائل أخرى ٠ وقد دعا المؤتمر رئيس وزراء أندونيسيا الى بحث فكرة عقد مؤتمر أسيوى افريقى ٠ وفى ديسمبر من نفس العام اجتمع

رؤساء وزارات هذه الدول الخمس في بيجور ، وهي مدينة تجاور باندونج ، للاعداد للمؤتمر العام القادم • وبدأوا العمل بتحديد الدول التى تدعى للمؤتمر• وقد وجدوا صعوبة فى وضع معيار فى هذا الشأن ، بالنظر الى ضرورة الجمع بين الرغبة في تكوين جبهة تضم أكبر عد ممكن من دول القارتين ، والرغبة فى قصر عضوية المؤتمر على الدول ذات الاتجاهات غير المتعارضة مع أهداف المؤتمر • وكان هنالك اجماع على استبعاد اسرائيل وجنوب افريقيا وضم الصين الشعبية • وأخيرا استقر الرأى على دعوة أفغانستان ، كمبوديا ، اتحاد افريقيا الوسطى ، مصر ، جمهورية الصين الشعبية ، ليبيريا ، ليبيا ، نيبال ، السودان ، الفليبين ، أثيوبيا ، المملكة العربية السعودية ، ساحل الذهب ، ايران ، سوريا ، العراق ، تايلاند ، اليابان ؛ تركيا ؛ الأردن ، فيتنام الشمالية ، لاوس ، فيتنام الجنوبية ، لبنان ، اليمن • ووضع الرؤساء مبادىء المؤتمر ، وحددوا باندونج مكانا لانعقاده •

ثانيا : المؤتمرات الآسيوية الافريقية :

مؤتمر باندونج :

أنعقد مؤتمر باندونج فيما بين ١٨ و ٢٤ ابريل سنة ١٩٥٥ ، وحضره ممثلو ٢٩ دولة من بينها ست دول افريقية (٦) • وبذلك تم أول اجتماع من نوعه فى التاريخ اذ ضم ممثلي أكثر من نصف سكان العالم ، وتطور التضامن الآسيوى الى تضامن آسيوى افريقي بين دول يمكنها بالاتحاد أن تحول مجرى التاريخ كما جاء فى خطاب افتتاح المؤتمر الذى ألقاه سوكارنو رئيس جمهورية

---

(٦) حضرت المؤتمر من الدول الافريقية : مصر ، ليبيا ، السودان ، الحبشة، أريتريا ، ليبيريا ، وغانا • أما اتحاد افريقيا الوسطى فقد تخلف عن الحضور تفاديا للهجوم المتوقع على سياسته العنصرية •

ويلاحظ الدكتور محمد طه بدوى والدكتور محمد طلعت الغنيمى (المرجع السابق ص ٥٠٤) فى صدد عضوية المؤتمر أنه لم يضم جميع الدول الآسيوية والافريقية رغم تسميته بالمؤتمر الآسيوى الافريقى ، فمثلا لم تدع كوريا الشمالية والجنوبية ، في حين دعيت تركيا مع أنها تدخل نفسها فى الكتلة الغربية على أنها دولة أوربية ، وأن معظم الدول التى دعيت للمؤتمر حديثة عهد بالاستقلال السياسى ، بل ان دولتين من الدول التى حضرت المؤتمر لم تكونا قد استكملتا استقلالهما السياسى بعد وهما السودان وساحل الذهب ، وأن اليابان التى كانت من القوى الاستعمارية فى آسيا وقتا ما دعيت الى المؤتمر رغم أنه يهدف من بين مايهدف اليه الى محاربة الاستعمار ، ولعل الداعين الى المؤتمر أغفلوا تلك الحقيقة نظرا لما آل اليه الفكر الاستعمارى فى اليابان ، ولأن شأنها يختلف عن الدول الأوربية التى عبرت البحار لاقامة =

اندونيسيا (٧) • وكان توقيت عقد المؤتمر ملائما ، فمنذ حصار برلين سنة ١٩٤٨ ـ ١٩٤٩ ونمو القوة النووية السوفيتية لتضارع القوة الأمريكية وقعت الحرب الباردة في أوربا في مأزق بافتقادها أحد عناصرها الاساسية وهـو التهديد الأمريكي بالهجوم الذرى ، وان كان جليدها لم يذب •

فتطلعت الكتلتان المتنافستان الى شىء آخر وهـو البحث عن أعـوان أو أصدقاء فى القارات الأخرى وان اختلفت بهما الطريق • فأما الولايات المتحدة فكانت تنشد التفوق والسيطرة عن طريق اقامة المزيد من الأحلاف والقـواعد العسكرية ولو اقتضى الأمر تقديم معونات مالية كبيرة ، وذلك بهدف تطـويق الاتحاد السوفيتي والصين • وأما الأسلوب السوفيتى فكان قائما على تأييد الحركات الوطنية والقومية المناهضة للاستعمار • وكانت حرب الدعـاية أسلوبا مشتركا • ومن هنا عمل الجـانبان على كسب ود الدول الآسـيوية والافريقية المجتمعة فى باندونج ، وتابعا أعماله باهتمام كبير ، وبدا أن تمثيل الصين فى المؤتمر وظهور شواين لاى شخصيا الى جانب نهرو وسوكارنو وعبد الناصر فاجعة بالنسبة للولايات المتحدة لما دل عليه ذلك من نجاح دبلوماسية الصين فى التقارب مع الدول الآسيوية الأخرى (٨) •

= مستعمرات فى القارات الأخرى • فاليابان ـ كما يقول الدكتور صلاح العقاد ـ دولة آسيوية تؤمن بفكرة « آسيا للآسيويين » وتعطف على الحركة القومية ، وهى منذ أن احتلت الهند الصينية تساعد الوطنيين على ادارة البلاد ، وبعد تسليمها بيومين فى ١٥ أغسطس سنة ١٩٤٥ تركت الادارة لهم والأسلحة لجيشهم ، بينما لم يفعل ذلك الأمريكيون المنتصرون اذ لم يسندوا الادارة الى أصحاب البلاد الشرعيين ، ولم يعترفوا بحق هذه الشعوب فى التحرر القومى بل ساعدوا الفرنسيين على احتلال الهند الصينية من جديد (مغرب الاستعمار الفرنسى ص ١٠٢ ، ١٠٤) •

(٧) مما يدل على ذلك أن بعض الساسة الغربيين أطلق على مجموعة الدول التى ضمها المؤتمر « الستار الملون » جريا على التسمية التى أطلقوها على الكتلة السوفيتية وهى الستار « الحديدى » • « وقد اختاروا وصف « الملـون » اشارة الى أن هذه الدول تمثل أكثرها شعوبا سمراء أو سوداء أو صفراء •

(٨) عبر شواين لاى عن هذا التقارب بقوله أن شيوعية الصين تتوافق مع القوميات الآسيوية • وبدا أن الدعاية الامريكية القائمة على اثارة المخاوف من الشيوعية فى الاتحاد السوفيتى وفى الصين لم تنجح فى تحقيق هدفها ، اذ كان مظهر القائد الصينى منافيا للصور البغيضة التى أوحت بها تلك الدعاية المعادية للصين حين خلعت عليه سمت الرجل المخيف المريب • كما اتخذ السوفييت عدة خطوات جعلتهم أدنى الى المزاج الآسيوى • وقد أكد ذلك بعض القرائن التى ظهرت فى المؤتمر ورحب بها القادة الآسيويون المحايدون ، مثل اقتراح تحييد النمسا والاشارة الى اعادة « بورت أرثر » الى الصين و « بوركالا » =

اثر مؤتمر باندونج فى نشأة المجموعة الآسيوية الافريقية :

لا مراء في أن مجرد نجاح الدعوة الى عقد المؤتمر يعد خطوة كبيرة على طريق الدبلوماسية الآسيوية الافريقية شكلا وموضوعا فى عالم ما بعد الحرب الثانية ، اذ كان نقطة تحول فى الأسلوب ونقطة انطلاق فى الهدف • فالتئام شمل الكثرة الغالبة من دول القارتين – بدافع ذاتى لا بتوجيه من هذا المعسكر أو ذاك – يحقق فى حد ذاته العبرة الأولى من المؤتمر ، وهى التعارف والاتصال بين هذه الدول وتبادلها المشورة فى سد حاجاتها وحل مشكلاتها ، والتعبير من خلال هذا الاجتماع وما يصدرعنه من قرارات وتوجيهات عن اليقظة التى عمت البلاد الناشئة ، واعلان المبادىء التى ينبغى أن تأخذ بها والأهداف التى تسعى لتحقيقها • فمن المقرر بداهة أن المجموعة لا يمكن أن تتكون قبل أن تعرف الأهداف التى من أجلها تتكون ، والمبادىء التى عليها تسير (٩) •

ولقد ساعد التعارف والاتصال اللذان أتاحهما مؤتمر باندونج على نشأة المجموعة الآسيوية الافريقية التى تمثل ظاهرة جديدة فى المحيط الدولى ، بالنظر الى عدم ارتباطها بأية معاهدة جماعية أو هيئة دولية لاحدى الكتلتين المتنافستين ، والى انها لا تمثل تكتلا ثالثا • ولقد كان هذا من أسباب عدم اتخاذها هيئة دائمة تسهر على تنفيذ أهدافها المشتركة التى تسفر عنها اجتماعاتها • فلم ينشىء مؤتمر باندونج قبل انفضاضه أمانة عامة تكون همزة وصل بين أعضائه وتعمل ، ولو عن طريق تبادل المعلومات ، على تنفيذ قراراته • يضاف الى هذا أن انشاء هذه الهيئة لم تكن أمرا ذا أهمية كبيرة طالما أن الهدف الأساسى من المؤتمر قد تحقق وهو جمع شتات الدول الآسيوية والافريقية الناشئة ، والعمل المشترك فى سبيل حل مشاكلها واسماع صوتها للعالم بصفة عامة وللدول العظمى بصفة خاصة •

وتبرز أهمية تلك الظاهرة اذا لاحظنا أنها وجدت رغم بعض العوامل المضادة لهذا الوجود • فالمجموعة يعوزها الترابط بين أعضائها من الناحية الجغرافية والاستراتيجية ، اذ تفصل بين بعض هؤلاء الأعضاء وبعضهم مسافات شاسعة ةوبحار واسعة وتعندم وسائل المواصلات الحديثة بينها (١٠) مما يشكل

= الى فنلندا • ولقد أثلجت هذه البوادر صدور الذين أملوا أن يكون موت ستالين قد غير وجه السياسة العالمية ، على حين أوضح ميثاق مانيلا « حلف جنوب شرق آسيا » الذى أبرمته الولايات المتحدة فى وقت معاصر للاعداد للمؤتمر مدى مجافاته لروح باندونج (كالفوكوريسى ، المرجع السابق ص ١٦١) •

(٩) د • بطرس بطرس غالى و د • محمود خيرى عيسى ، المرجع السابق ص ٧٢١ •

(١٠) ما زال كثير من العواصم الافريقية بدون اتصال جوى فيما بينها الا عن طريق بعض العواصم الأوربية •

صعوبة فى تحقيق التعاون العسكرى والاقتصادى . كما يعوزها ، وهو الأهم ، وحدة الاتجاهات والمواقف فى السياسة الدولية أو على وجه التحديد فى الصراع الدائر بين الكتلتين الشرقية والغربية . فلقد نشأ عن حداثة استقلال الدول الآسيوية والافريقية بصفة عامة ، فمنها ما تم له الاستقلال عقب الحرب العالمية الثانية ومنها ما لم يستقل الا فى العقدين الخامس والسادس من هذا القرن ، نشأ عن ذلك ارتباط كثير منها بطريق مباشر أو غير مباشر بالكتلة الغربية ، اما عن طريق معاهدات ثنائية مثل اليابان أو عن طريق أحلاف عسكرية جماعية مثل حلف جنوب شرقى آسيا ، واما عن طريق قواعد عسكرية للدول الغربية كما هو الشأن فى سنغافورة وكما كانت الحال فى ليبيا . كما أدى تخلف أكثر أعضاء المجموعة من الناحية الاقتصادية الى حصولها على معونات عسكرية واقتصادية من المعسكرين المتناهضين .

ويضيف الدكتور بطرس بطرس غالى والدكتور محمود خيرى عيسى (١١) الى ذلك عاملا آخر بحسبانه من مواطن الضعف فى المجموعة الآسيوية الافريقية ، وهو أن الخلافات القائمة بين أعضائها أكثر من تلك التى تقوم بين أعضاء المجموعات السياسية الأخرى . فهنالك خلاف بين الهند والصين ، وخلاف بين الدول العربية بعضها وبعض ، وخلاف بين الهند وباكستان وخلاف بين الدول الافريقية الحديثة الاستقلال وهكذا .

وفى رأينا أن هذه العوامل المضادة لم تحدث آثارها الضارة فى المجموعة الآسيوية الافريقية الا فى حالات قليلة فلقد قامت هذه المجموعة بتحقيق كثير من أهدافها ، سواء فيما يتعلق بتأمين أعضائها وتنميتهم اجتماعيا واقتصاديا وتحرير البلاد التى لم تكن قد استقلت بعد ، أو بالاسهام فى استتباب السلام والأمن الدولى . بل انها مازالت تقوم بدور ملحوظ فى هذه الميادين كما سنبين فى المبحثين الثالث والرابع من هذا الفصل . ولا يمكن القول على اطلاقه بأن التخلف الاقتصادى للكثرة الغالبة من أعضاء المجموعة موطن ضعف كبير فيها ، لأن هذا العامل يشكل فى نفس الوقت عامل ربط بينها . بل ان الحد من هذا التخلف هو أحد أهدافها الأساسية . مع التسليم بأن انضواء كثير من هؤلاء الاعضاء تحت جناح المعسكر الغربى كان بدافع سد الاحتياجات الاقتصادية كما سبق القول ، اذ آثروا هذا الطريق السهل على الطريق الآخر الذى رسمته المجموعة ، وهو الحصول على المعونات من طريق التعاون الدولى سواء فى نطاق الأمم المتحدة أو خارجها ، ومن أهم أساليبه عقد المعاهدات التجارية المتكافئة .

أما فيما يتعلق بالعامل السياسى فان تعدد اتجاهات أعضاء المجموعة فى

(١١) المرجع السابق ، ص ٧٢٢ .

السياسة الدولية أمر مسلم به • فالفلبين وتايلاند وباكستان (١٢) وكوريا الجنوبية واليابان أعضاء فى التكتل الآسيوى الغربى ، اذ أن الدول الثلاثة الأولى أعضاء فى حلف مانيلا ، وترتبط كوريا الجنوبية بمعاهدة ثنائية مع الولايات المتحدة الأمريكية أبرمت فى ٨ أغسطس سنة ١٩٤٥ ، كما ترتبط اليابان بمعاهدات مماثلة أبرمت فى ٨ سبتمبر سنة ١٩٥١ وفى مارس سنة ١٩٥٤ وفى أكتوبر سنة ١٩٦٠ • وكمبوديا ولاوس وفيتنام الجنوبية ترتبط أيضا بحلف مانيلا • وتواجه هـــذه الدول المنحازة للغرب الصين وفيتنام الشمالية بنظامها الشيوعى ، ويقف بين الفريقين أنصار الحياد : الهنــد وأندونيسيا (١٣) وبورما وأفغانستان ومصر وسوريا وذلك حسب المواقف التى ظهرت فى مؤتمر باندونج (١٤) •

ومع ذلك فان هذا التعدد فى الاتجاهات لم يؤثر فى مناقشات المؤتمــر وقراراته ولم تتقيد الدول الأعضاء فى المحالفات أو المرتبطة بها بهذه العضوية أو الرابطة (١٥) ، اذ أن المؤتمر لم يزج بنفسه فى الصراع الأيديولوجى أو الحرب الباردة الدائرة بين الكتلتين المتناهضتين ، وجرت بحوثه ومداولاته فى حدود الأهداف التى اتفقت الدول الأعضاء فى شأنها وان اختلفت فى نظمها الاجتماعية ، ذلك أن ما يجمع بين الدول الآسيوية والافريقية الناشئة أكثر مما يفـرقها • وقد ركـز المؤتمـرون فى مناقشاتهم على الهـدف الأساسى من اجتماعهم ، وهو تصفية الاستعمار والحد من المشاكل التى خلفها ، وذلك عن طريق التعاون الاقليمى والتعاون الدولى •

ولقد أحدث مؤتمر باندونج تطورا آخر على أكبر جانب من الأهمية ، اذ ساعد على تبلور فكرة عدم الانحياز التى وضعت بذرتها الأولى حركة التضامن

---

(١٢) انسحبت باكســتان من عضــوية حلف جنــوب شرقى آسيا بعــد انفصال الجزء الغربى منها وتكوين دولة بنجالاديش ، ولكنها ما زالت عضوا فى الحلف المركزى وان كان قد فقد أهميته •

(١٣) تجنح أندونيسيا الآن الى التعاون مع الغرب وذلك على أثر التغيير الذى طرأ على سياستها بعد سوكارنو •

(١٤) د • محمد طه بدوى و د • محمد طلعت الغنيمى ، المرجع السابق ، ص ٥٠٥ ، ويضيفان الى ذلك أن أنصار الكتلة الغربية كانوا يشملون سيلان والعراق ولبنان وتركيا والأخيرة عضو فى حلف شمال الأطلنطى ، أما باقى الأعضاء فلم يظهر لهم دور رئيسى يمكن معه الحكم على اتجاهاتهم •

(١٥) لاينفى هذا أن كثيرا من الخلاف قد ثار فى المؤتمر بين ممثلى الدول الحيادية وعلى رأسهم نهرو عن الهند والشقيرى عن سوريا ، وممثلى الدول المنحازة وعلى رأسهم فاضل الجمالى عن العراق وشارل مالك عن لبنان والجنرال روموار عن الفيلبين •

الآسيوى ثم نمت مع ظهور الحرب الباردة عقب الحرب ، وذلك على الرغم من أن الدول غير المنحازة بمعنى الكلمة لم تكن تعـدو أقلية ضئيلة فى هـــذا المؤتمر (١٦) • ومما يجدر بالتنويه أنه الى مؤتمر باندونج يرجع الفضل فى تبنى مصر لسياسة عدم الانحياز (١٧) ، وكانت ثورة ٢٣ يوليو لما تزل فى مرحلة البحث عن طريق فى السياسة الخارجية يعيد لمصر مكانتها فى السياسة الدولية ويتفق مع مصالحها وآمالها فى التغيير الاجتماعى • ففى هذا المؤتمر استشرف الرئيس جمال عبد الناصر آفاقا جديدة فى هذا الميدان ، وتحقق

---

(١٦) يرى الدكتور بطرس بطرس غـالى بحق أن الدول الحيـادية الست الممثلة فى المؤتمر لم يكن عدم الانحياز واضحا أمامها ، متبلـورا فى آثاره وأبعاده فيها • ويضيف الى ذلك ــ استنادا الى المفارقة بين المبدأين الخامس والسادس من مبادىء المؤتمر ــ أن مؤتمر باندونج لم يتبين سياسة عدم الانحياز الا بطريقة ضمنية وعارضة ارضاء لأقلية من الدول الراغبة فى هذه السياسة ، ولكن الأغلبية الساحقة من هذه الدول أصرت على تسجيل مبدأ الانحياز • ومع ذلك فقد كان المؤتمر أول ميدان لجدل دولى حول سياسة الانحياز وسياسة عدم الانحياز • ومن هنا كان ذلك مبررا لمؤرخى سياسة عدم الانحياز أن يجعلوه البذرة التى اثمرت هذه السياسة (سياسة عدم الانحياز بعد التصالح الأمريكى السوفيتى ، مجلة السياسة الدولية ، عدد يناير سنة ١٩٧٣) •

(١٧) يرجع المنشأ التاريخى لفكرة عدم الانحيـاز وتطبيقها فى السياسة المصرية لأول مرة الى عام ١٩٥٠ حينما امتنع الدكتور محمود فوزى مندوب مصر فى الأمم المتحدة فى ذلك الوقت عن التصويت بشأن مشكلة كوريا أمام مجلس الأمن فى ٣٠ يونية عام ١٩٥٠ ، متخذا بذلك موقف الحياد بين الكتلتين ، قائلا ما معناه أن هذا النزاع لا يعدو أن يكون مظهرا من مظاهر الحرب الباردة ، وأن مصر تأبى أن تزج بنفسها فى تلك الحرب ، وأنه كانت هناك عدة حالات عدوان على الشعوب وامتهان للسيادة والوحدة الاقليمية لدول أعضاء فى الامم المتحدة ، وقد عرضت تلك الاعتداءات وهذا الامتهان على الأمم المتحدة فلم تتخذ بشأنها أى اجراء لانهائهما كما فعلت اليوم بالنسبة لقضية كوريا • وكان الملك فاروق قد طلب الى مصطفى النحاس باشا رئيس الحكومة المصرية حينئذ أن يلبى رغبة السفير الأمريكى فى الوقوف الى جانب الأمم المتحدة بارسال معونة فى صورة رمزية الى كوريا ، فرفض رئيس الوزراء قائلا « اننا لن ندخل فى حرب لا ناقة لنا فيها ولا جمل » • ويمكن القول ان البادرة الأولى لهذا الاتجاه نشأت أثناء الحرب العالمية الثانية حين تبادل مصطفى النحاس باشا رسائل سرية مع سفير الاتحاد السوفيتى فى لندن يطلب فيها التمهيد لاقامة علاقات دبلوماسية على أعلى مستوى بين مصر والاتحاد السوفيتى عقب الحرب • مباشرة ، ففى ذلك دلالة على الرغبة فى الامتناع عن الانحياز الى أحد المعسكرين دون الآخر •

من امكان قيام جبهة آسيوية افريقية عريضة يكون لها دورها الحيوى فى قضايا الأمن والسلم الدولى فضلا عن قضايا شعوبها ، مما يرجع الى روح التضامن التى خلقها المؤتمر وما أشاعه من ثقة فى النفس بين اعضائه (١٨) ٠

وقد خلص المؤتمر من دراسة القضايا التى تهم على وجه الخصوص شعوب آسيا وافريقيا ، ولا سيما قضايا السيادة القومية ومكافحة التمييز العنصرى ومناهضة الاستمار ، الى تقرير مناصرة الجهود التى تبذل فى سبيل تأييد قضايا : فلسطين ، وأندونيسيا فى النزاع بينها وبين هولندا بشأن ايريان الغربية ، وعدن والمناطق اليمنية الجنوبية ، والجزائر وتونس ومراكش ، ومسألة انضمام كمبوديا وسيلان واليابان والأردن وليبيا ونيبال وفيتنام الموحدة الى الامم المتحدة ٠ وأدان المؤتمر سياسة التمييز العنصرى ، واستنكر الاستعمار فى جميع مظاهره ، وأيد قضية الحرية والاستقلال لجميع الشعوب التابعة ٠

مؤتمر بريونى ١٩٥٦ :

أسفر التقاء وجها تانظر بين الرئيسين المصرى والهندى والاتصال بالرئيس اليوغسلافى تيتو عن انعقاد مؤتمر بريونى فى ١٩ يوليو سنة ١٦٥٦ وقد ضم هؤلاء الرؤساء الثلاثة (١٩) ٠ فاتسعت بذلك جبهة عدم الانحياز لتشمل احدى الدول الأوربية ، وهى يوغوسلافيا ، الى جانب الدول الآسيوية والافريقية ، مكتسبة بهذا التمثيل وبعقد المؤتمر فى أوربا حيث بؤرة الصراع الدولى طابعا عالميا ، ومبرزة سياستها بصورة أوضح وأكمل مما برزت فى مؤتمر باندونج ، ومؤكدة أنها تسع مختلف الدول غير المنحازة مهما تباينت أنظمتها الاجتماعية٠

وقد جاءت القرارات التى صدرت فى ختام مؤتمر بريونى مؤكدة لمبادىء مؤتمر باندونج عامة وللمبادىء العشرة التى وضعها ٠ كما أنه طالب بنزع السلاح ، وبحظر التجارب الذرية والنووية ، وبمنح مزيد من المعونات للدول النامية ٠ الشرق الأقصى فطالب بقبول الصين فى الأمم المتحدة ، وتعرض لمشاكل أوربا واقترح توحيد ألمانيا وفق رغبات الشعب الألمانى ٠ ثم تعرض لمشاكل الوطن العربى فطالب بتنفيذ قرارات الأمم المتحدة الخاصة بعودة اللاجئين الى ديارهم فى فلسطين ٠ كما أنه أعلن استنكاره للاستعمار الفرنسى فى الجزائر وطالب بتطبيق حق تقرير المصير فى هذا

---

(١٨) فى هذا المؤتمر أيضا توثقت عرى الصداقة بين الرئيس عبد الناصر وقادة آسيا وافريقيا وعلى رأسهم جواهر لال نهرو وسيكوتورى ٠ ومما ساعد على ذلك ابرام معاهدة الصداقة الهندية المصرية فى ٦ أبريل سنة ١٩٥٥ ٠ كما دعم اتجاه مصر الحيادى فيما بعد عقد صفقة الأسلحة مع تشيكوسلوفاكيا

(١٩) Rahman ; The Politics of Non-alignment, p. 129.

الوطن (٢٠) ٠

المؤتمرات الافرو آسيوية بعـــد باندونج :

سايرت المؤتمرات الافريقية والآسيوية التى أعقبت مؤتمر باندونج خطوطه العريضة فيما يتعلق بالسياسة الخارجية المعادية للاستعمار ٠ فأعاد مؤتمر القاهرة اولآل المنعقد فى أكتوبر سنة ١٩٥٧ (٢١) تأكيد مبادىء باندونج ، ودمغ الامبريالية فى كل مظاهرها وصورها ٠ وأعلن حق الشعوب فى تقرير مصيرها وفى السيادة والاستقلال ، وطالب بانهاء الوصاية والاقرار بالاستقلال الفورى لكل من كينيا وأوغندا ومدغشقر والصومال ، وانهاء الاعتداء البريطانى على عمان ، واعادة ايريان الغربية الى أندونيسيا وجوا الى الهند ، وأوكيناوا الى اليابان ، ومنع خليج العقبة على اسرائيل ٠ واقترح اعادة توحيد كوريا وفيتنام ، وركز على ضرورة مساندة كفاح الشعوب العربية من أجـل الوحدة والحرية والاستقلال ٠

وأصدر مؤتمر أكرا الأول المنعقد فى ابريل سنة ١٩٥٨ قرارات فى شأن تأكيد ارادة تحرير افريقيا من الاستعمار والعنصرية ، وذلك بتقوية وحماية استقلال الشعوب الافريقية وايجاد الوسائل التى تساعد أولئك الذين لازالوا تحت السيطرة الاستعمارية ٠ واتفق المؤتمرون على ضرورة انهاء الاستعمار ، ويتصل بهذه المسألة قضايا الجزائر والكاميرون وتوجو ٠ وأقر المؤتمر أن جبهة التحرير هى الهيئة الوحيدة التى لها حق تمثيل الجزائر ، ودعا الى ارسال مفوضين عن الدول الثمانية المجتمعة الى العواصم الكبرى للدفاع عن قضية الجزائر ٠

وأصدر مؤتمر أكرا الثانى المنعقد فى نوفمبر سنة ١٩٥٨ قرارات مماثلة بشأن تحرير الأقاليـم التى لم تنـل استقلالها ، فحمـل الدول المسـتقلة مسئولية التعجيل بتحرير الأقاليم الأخرى سواء تلك التى تكافح كفاحا سلميا أو تلك التى أضطرت الى مواجهة القوة بالقوة ٠ كما أوصى هذه الدول بأن تقطع علاقاتها الدبلوماسية مع البلاد التى تنتهج سياسة التفرقة العنصرية ٠ ودعا الى أن

---

(٢٠) د ٠ بطرس بطرس غالى ، سياسة عدم الانحياز بعد التصالح الأمريكى السوفيتى ، مجلة السياسة الدولية ، يناير ١٩٧٣ ٠

(٢١) يطلق على هذا المؤتمر مؤتمر الشعوب الافرو آسيوية الأول نظرا لأن الدعوة اليه وجهت الى رؤساء المنظمات الوطنية والنقابية فى الاقاليـــم المستعمرة والموضوعة تحت الوصاية ليكن المؤتمر ممثلا لجميع البلاد الافريقية المستقلة وغير المستقلة ٠ وبلغ عدد الدول المستقلة التى مثلت فيه خمسـا وثلاثين دولة مما يضفى عليه طابع المؤتمرات الدبلوماسية الى جانب الدبلوماسية الشعبية ٠

تشكل فرقة افريقية من المتطوعين للدفاع عن شعوب جنوب افريقيا ، وأن تنزع ادارة جنوب غرب افريقيا من اتحاد جنوب افريقيا · واحتج على زعم البرتغال بأن مستعمراتها ملحقة بأقاليم الأصل ، وعلى احتكار البيض للأراضى الجيدة ، كما أصدر قرارا خاصا بكل من الجزائر والكميرون ·

وجاء مؤتمر تونس فى ٢٥ يناير سنة ١٩٦٠ ليؤكد مجابهة الامبرياليـة والاستعمار العنصرى ومؤازرة نضال الاقاليم غير المستقلة ، ودعم الكيـان السياسى للدول التى حصلت على استقلالها بضمان الحفاظ على وحدتها وسلامة أرضها من أى أنقسام وتأييد السلطات الشرعية بها ، واعلان التمسك بالسلام والحياد فى المجتمع الدولى ·

وفى كوناكرى عقد مؤتمر الشعوب الأفرو آسيوية الثانى فى الفترة من ١١ الى ١٥ ابريل ١٩٦٠ امتدادا لمؤتمر القاهرة ، فعمل على تنفيذ قرارات ذلك المؤتمـر فى النواحى الثقافية والاجتماعية · ونادى بتوثيق جهود الكفاح ضد الاستعمار وبضرورة التعاون الاقتصادى · كما أكد الحقوق الشرعية لشعب فلسطين ، ووصم اسرائيل بأنها قاعدة استعمارية تهـدد التقدم والأمن فى الشرق الأوسط ·

وفى نفس العام عقد فى ٢٥ أغسطس مؤتمر ليوبولد فيل لوزراء خارجيـة الدول الافريقية المستقلة ، لتدارس الوضع فى الكونغو واتخاذ خطوات موحدة لحماية استقلاله · وقد حضر المؤتمر ممثلو ثلاث عشرة دولة ، وافتتحه الزعيم الراحل لوممبا ، وأسفر عن اصدار قرارات فى شأن (أ) الكونغـو والنضال الافريقى · (ب) المعونة الافريقية لجمهورية الكونغو · (جـ) الكونغو والأمم المتحدة · (د) اجتماع رؤساء الدول الافريقية ·

ثالثـا : المؤتمرات الافريقيـة :

مؤتمر القمة الافريقى فى الدار البيضاء :

فى مطلع العام التالى ـ ١٩٦١ ـ عقد مؤتمـر الدار البيضاء فى المغـرب (مراكش) وذلك فى الفترة من ٣ الى ٧ يناير ، وقد ضم الرؤساء عبد الناصر ونكروما وسيكتورى وموديبو كيتا وبورقيبة والملك محمد الخامس · وحضره بصفة مراقبين ممثلون للجزائر (السيد فرحات عباس رئيس الحكومة المؤقتة حينئذ للجمهـورية الجزائرية) وليبيا وروانداأورندى وسيلان والكونغـو (الزعيم لوممبا) · وتضمن جدول أعماله الأهداف التى توخاها المؤتمر ، كما وردت فى خطاب الافتتاح الذى ألقاه الملك محمد الخامس ، وهى :

١ ـ القضاء على النظام الاستعمارى بتحرير الأجزاء المستعمرة من افريقيا ·

٢ ـ محاربة الاستعمار الجديد بجميع أشكاله وفضح أساليبه المضللة ·

٣ ـ القضاء على التفرقة بجميع مظاهرها ونظمها ٠
٤ ـ القضاء على الاستغلال فى البلاد الافريقية المتحررة والعمل على الدفاع عنها ٠
٥ ـ الوحدة الافريقيــة ٠
٦ ـ اقرار سياسة عدم التبعية ٠
٧ ـ انهاء كل احتلال عسكرى فى افريقيا ٠
٨ ـ العمل على دعم السلام العالمى ٠
٩ ـ معارضة كل تدخل فى الشئون الافريقية ٠

وقد اتخذ المؤتمر قرارات فى مشكلات : الكونغو ، والجزائر ، وفلسطين ، وموريتانيا ، والتجارب الذرية ، ورواندا أورندى ، والتمييز العنصرى ٠ كما قرر تشكيل مجلس استشارى افريقى ، حالما تتهيأ الظروف ، يضم ممثلين عن كل دولة افريقية ، ويكون له مقر دائم ، ويعقد جلسات دورية ، كما قـرر تشكيل لجان للشئون السياسية والاقتصادية والثقافية وقيادة افريقية مشتركة عليا ومكتب اتصال للتنسيق بين مختلف الهيئات السابقة ٠

وأصدر المؤتمر ميثاقا عرف بميثاق الدار البيضاء الافريقى ٠ وتضمنت هذه الوثيقة تصميم الدول الافريقية على توحيد وجهات نظرها الخاصة بالسياسة التى تتبعها ،وتأكيد تصميمها على تحرير المناطق الافريقية التى لاتزال تحت السيطرة الاجنبية ، وذلك من طريق تقديم المساعدات والمعونات لها ٠ وفيما يتعلق بفلسطين أوصى المؤتمر بضرورة ايجاد حل عادل لها يتلاءم مع القرارات التى أصدرتها الأمم المتحدة وقرارات باندونج ، مما يكفل اعـادة الفلسطينيين العرب الى بلادهم ٠ واعتبر اسرائيل أداة للاستعمار الجديد فى افريقيا وآسيا مثلما هى أداة للاستعمار فى الشرق الاوسط ٠ ودعا جميع الدول الافريقية والآسيوية الى الوقوف فى وجه هذه السياسة الاسرائيلية ٠

وفيما يتعلق بالجزائر أعلن مؤتمر أقطاب افريقيا استنكاره مساعدة حلف الأطلنطى لفرنسا فى حربها الاستعمارية فى الجزائر ، ودعا جميع الدول الى اتخاذ الخطوات اللازمة لكى لا تتخذ أراضيها قواعد للعمليات ضـد الشعب الجزائرى سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة ٠ ودعا الى سحب جميع القوات الافريقية التى تعمل تحت القيادة الفرنسية فى الجزائر ، ووافق على ادراج المتطوعين الافريقيين وغير الافريقيين فى جيش التحرير الوطنى الجزائرى ٠ وناشـــد المؤتمر جميع الدول التى تؤيد شعب الجزائر فى كفاحه أن تزيد مساعدتها السياسية والدبلوماسية والمادية لحكومة الجزائر المؤقتة التى قرر المؤتمر الوقوف الى جانبها فى كفاحها من أجل الاستقلال وتأييد الشعب الذى تمثله بكل الوسائل ٠

واعتبر المؤتمر نتائج الاتصالات والمشاورات التى كانت تجريها فرنسا من

جانب واحد وكذلك الاستفتاء الذى نظمته غير ملزمة . ولا يمكن أن تلزم الشعب الجزائرى بأى حال من الأحوال . كما دعا جميع الدول التى لم تعترف بعد بالحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية المؤقتة أن تعترف بها . وأعلن معارضته لتقسيم الجزائر ورفضه أى حل من جانب واحد وأى دستور سواء كان هذا الدستور مفروضا أو ممنوحا . وأعلن أخيرا أن استمرار الحرب فى الجزائر من شأنه أن يقضى على جميع الدول المشتركة فى المؤتمر باعادة النظر فى علاقتها مع فرنسا ، مؤكدا أن كل مساعدة تقدم لشعب الجزائر تمثل مساهمة فى تحرير افريقيا ، وكل مساعدة تقدم لفرنسا فى حربها ضد هذا الشعب تمثل عملا عدائيا موجها ضد افريقيا ، وأن الحرب التى تشنها فرنسا تعد خطرا متزايدا على سلام افريقيا وأمنها بل خطرا متزايدا على سلام العالم كله . وقد استند المؤتمر فى دعوته الى مساعدة الجزائر الى اعتراف الجمعية العامة فى دورتها الخامسة عشرة بحق الجزائر فى الاستقلال وتقرير المصير .

ومن أهم النتائج التى أسفر عنها المؤتمر اعداد اللجنة الاقتصادية مشروعات اتفاقات سبع تستهدف جميعها تحقيق وحدة اقتصادية افريقية شاملة . وقد تم التوقيع على هذه الاتفاقات التى تضمنت انشاء سوق افريقية مشتركة ، وانشاء بنك افريقى للتنمية . كما يعد هذا المؤتمر خطوة متقدمة على طريق التنسيق الاقليمى لسياسة الحياد الايجابى وعدم الانحياز ، وتحرير افريقيا من بقايا الاستعمار ، ومقاومة الزج بها فى الحرب الباردة . وهو أول مظاهرة دبلوماسية تجتمع فيها ارادات الدول المتحررة على اتخاذ سياسة موحدة حاسمة ضد الخطر والتسلل الاسرائيلى (٢٢) . وللمؤتمر أهمية خاصة من وجهة نظر التنظيمات الاقليمية بوصفه منظمة افريقية أنشئت بمقتضى ميثاق الدار البيضاء الافريقى الذى وقعته الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية ، وجمهورية غانا ، وجمهورية غينيا ، وجمهورية مالى ، والمملكة المغربية ، والجمهورية العربية المتحدة .

ويرى الدكتور بطرس بطرس غالى أن هذه المنظمة لم تستطع أن تحقق الأهداف التى رسمتها لنفسها وذلك على الرغم من قيام اللجان والهيئات المتعددة ، وابرام الاتفاقات ، واصدار القرارات ، وتعدد الاجتماعات فى مختلف عواصم الدول الأعضاء فيها ، الأمر الذى يرجع الى التباعد الجغرافى بين اعضائها مما لم يتح لها اتصالا مباشرا حقيقيا ، والى اختلاف النظم بينهم ، ولأن ثلاثا من هؤلاء الاعضاء كونت فيما بينها اتحادا خاصا . ولكن على الرغم من هذا الاخفاق ، فان تجربة الدار البيضاء قد أسهمت فى تكوين الوحدة الافريقية التى ظهرت فى أديس أبابا لأنها كانت أول منظمة جمعت بين افريقيا

---

(٢٢) د . محمد طه بدوى و د . محمد طلعت الغنيمى ، المرجع السابق ، ص ٥٢٤ .

العربية وافريقيا غير العربية اللتين فرض الاستعمار عليهما التقسيم المصطنع . كما ادخلت مبادىء ثورية جديدة كانت واضحة الأثر في المبادىء التي قامت عليها فيما بعد منظمة الوحدة الافريقية في أديس أبابا ، ومن ذلك مبدأ عدم الانحياز ، ومبدأ كافحة الاستعمار ، ومفهوم الاستعمار الجديد (٢٣) .

مؤتمر القمة الافريقي في أديس أبابا ١٩٦٣ :

عقد هذا المؤتمر من ١٥ الى ١٣ مايو على مرحلتين : الأولى عقد فيها مؤتمر تمهيدي لوزراء خارجية الدول الافريقية . والثانية تلت ذلك مباشرة بعقد مؤتمر رؤساء الدول والحكومات ، وقد انتهى بالتوقيع على ميثاق أديس أبابا في ٢٨ مايو ١٩٦٣ . وقد اشترك في هذا المؤتمر ثلاثون دولة افريقية مستقلة، كما اشترك فيه ثمانون مراقبا يمثلون أربعة وعشرين حزبا ومنظمة تحريرية لبلاد افريقية لم تكن قد استقلت بعد . وحضر المؤتمر ممثل للأمين العام للأمم المتحدة . وقد ضم جدول أعمال مؤتمر وزراء الخارجية المسائل الآتية :ـ

١ ـ انشاء منظمة للدول الافريقية .
٢ ـ التعاون بين الدول الافريقية في الميادين المختلفة .
٣ ـ التخلص من الاستعمار .
٤ ـ التمييز العنصري .
٥ ـ أثر التكتلات الاقتصادية الاقليمية على النمو الاقتصادي في افريقيا .
٦ ـ نزع السلاح .
٧ ـ انشاء لجنة توفيق دائمة .
٨ ـ افريقيا والأمم المتحدة .

واشترك في المرحلة الثانية من المؤتمر أكثر من خمسمائة مندوب ، وكان وفد الجمهورية العربية المتحدة أكثر الوفود (٥٢ عضوا) . وكان توقيع الميثاق الافريقي تسجيلا حاسما لنجاح المؤتمر ، مما أتاح له صدى عالميا واسعا . فقد لاقى تأييد غالبيه المراقبين والمعلقين الدوليين ، ووجهت اليه أقلية بعض النقد . على أن فيصل القول في هذا الميثاق هو عقد مقارنة بينه وبين المؤتمر الآسيوي الافريقي في باندونج بوصفه أول تعبير دولي عن تضامن « العالم الثالث » . ذلك أن مؤتمر باندونج لم يتحقق في شأن استمراره كتنظيم شيء ايجابي أو بناء ، اذ لم يؤلف المؤتمر أية هيئة دائمة تعمل على تنفيذ قراراته وتوصياته . فهو لم ينشىء أمانة عامة تكون بمثابة همزة وصل بين الدول المشتركة فيه وتعمل من طريق تبادل المعلومات على تحقيق أهدافه. بل أن التوصية الايجابية الوحيدة القابلة للتنفيذ ، وهي تعيين ضابط اتصال بين الدول المشتركة في المؤتمر لتبادل البيانات والمعلومات ، لم تنفذ . وقد كان افتقاد هذا العنصر

(٢٣) العلاقات الدولية في اطار منظمة الوحدة الافريقية ، ص ٢٦ ، ٢٧ .

التأسيسي من أهم أسباب عدم فاعلية أكثر القرارات والتوصيات التى اتخذها. أما مؤتمر أديس أبابا فقد أنشأ منظمة دولية ذات صبغة قارية هى منظمة الوحدة الافريقية ، وبذلك نقل تضامن « العالم الافريقى » من المرحلة النظرية الوضعية البحتة الى المرحلة العملية التأسيسية .

وقد نص الميثاق على أن أهداف المنظمة تنحصر فى :

(أ) دعم وحدة افريقيا وتضامنها .
(ب) تنسيق وتقوية تعاونها وجهودها لتحقيق حياة أفضل لشعوب افريقيا.
(جـ) القضاء على الاستعمار فى جميع أشكاله فى افريقيا .
(د) القضاء على الاستعمار فى جميع أشكاله فى افريقيا .

(هـ) تشجيع التعاون الدولى ، على أن يؤخذ فى الاعتبار ميثاق الأمم المتحدة ، والاعلان العالمى لحقوق الانسان . أما مبادىء منظمة الوحدة الافريقية . كما نص عليها ميثاقها ، فهى مستقاة من القانون الدولى العام ومن ميثاق الأمم المتحدة ، ولكن تطبيقها فى المجال الافريقى يضفى عليها خصائص مميزة وهى ، وفقا لتصنيف الدكتور بطرس بطرس غالى (٢٤) ، تشتمل على مجموعتين أولاهما تلك التى تحكم علاقات الدول الافريقية بعضها ببعض ، سواء داخل المنظمة أو خارجها، والثانية هى التى تحكم علاقات هذه الدول بالدول غير الافريقية .

ونظرا لأن هذه المبادىء هى المحور الذى تدور حوله الدبلوماسية البرلمانية التى تمارسها الدول الافريقية أعضاء المنظمة سواء فى الأمم المتحدة أو فى المنظمات والهيئات الفنية التابعة للأمم المتحدة وذلك بهدف تحقيق هذه المبادىء ، فسوف نوردها فيما يلى (٢٥) :

(أولا) المبادىء التى تحكم علاقات الدول الافريقية بعضها ببعض :

- مبـدأ المساواة المطلقة فى السيادة بين جميع الدول الافريقية .
- مبـدأ منـع اثـارة الفتنـة .
- مبـدأ احترام الحـدود السياسية القائمة .
- مبـدأ فض المنازعات الدولية الاقليمية فى نطاق افريقى .
- مبـدأ قبول الاقليمية فى القـارة الافريقية .
- مبـدأ التعاون الاقتصادى والاجتماعى الافريقى .

(ثانيا) المبادىء التى تحكم العلاقات بين الدول الافريقية والدول الأجنبية :

- مبـدأ التعـاون مع الأمم المتحـدة .

---

(٢٤) د . بطرس بطرس غالى ، المرجع السابق ، ص ٤٨ ــ ١١١ .
(٢٥) تناول المرجع السابق هذه المبادىء بالعرض والتحليل نظريا وتطبيقيا فى الصفحات من ١١٢ ــ ١٩٥ .

- **مبدأ مكافحة الاستعمار التقليدى (أو مبدأ تصفية الاستعمار) :**
- مبدأ مكافحة الاستعمار الجديد ٠
- مبدأ مكافحة التمييز العنصرى ٠
- مبدأ اتباع سياسة عدم الانحياز ٠
- مبدأ قبول المساعدات الاقتصادية غير المشروطة ٠

والى جانب ميثاق منظمة الوحدة الافريقية الذى أصدره مؤتمر أديس أبابا التأسيسى ، اتخذ الرؤساء عدة قرارات تتعلق بالتفرقة العنصرية فى جمهورية جنوب افريقيا ، وبمساعدة حركات التحرير الوطنية فى المستعمرات البرتغالية٠ وأكد المؤتمر مبادىء المساواة فى السيادة الوطنية بين الدول وعدم التدخل فى الشئون الداخلية للدول الاخرى ٠

ولقد تتابع عقد مؤتمرات القمة الافريقية بعد مؤتمر أديس أبابا ١٩٦٣ وكان الهدف الرئيسى منها النظر فى المنازعات الناشبة داخل القارة والبحث عن حلول لها ٠ فعقد مؤتمر أكرا فى أكتوبر ١٩٦٥ لبحث الانشطة الانقلابية فى القارة ، ومؤتمر أديس أبابا فى نوفمبر ١٩٦٦ الذى أدان رفض بريطانيا القضاء على نظام التمرد فى روديسيا الجنوبية ، ودعا كل الدول الاعضاء فى منظمة الوحدة الافريقية الى تطبيق العقوبات الاقتصادية المنصوص عليها فى ميثاق الامم المتحدة ٠ وأصدر مؤتمر كينشاسا الذى عقد فى سبتمبر ١٩٦٧ قرارا بارسال بعثة وساطة الى لاجوس ، ينوط بها التأكيد الى الحكومة النيجيرية « برغبة المؤتمر الصادقة فى الحفاظ على السلامة الاقليمية والوحدة والسلام فى نيجيريا » ٠ وكانت المشكلة النيجيرية أيضا هى الموضوع الرئيسى فى جدول أعمال مؤتمر الجزائر الذى عقد فى سبتمبر ١٩٦٨ ، اذ كانت أربع دول افريقية قد اعترفت بجمهورية بيافرا الانفصالية ٠ وقد رفض المؤتمر طلب هذه الدول الاعتراف بانفصال الاقليم الشرقى فى نيجيريا ٠ وخلال مناقشة موضوع الحركات التحريرية فى المناطق التى مازالت خاضعة لبقايا الاستعمار الأوربى ، دعا المؤتمر الدول الافريقية الى الوفاء بالتزاماتها تجاه صندوق « لجنة التحرير » التابعة لمنظمة الوحدة الافريقية ، وفى مؤتمر أديس أبابا الذى عقد فى سبتمبر ١٩٦٩ استأنف الرؤساء الافريقيون العمل على تسوية المشكلة النيجيرية ٠ كما قرروا ادخال تعديلات تنظيمية على « لجنة التحرير » ٠ وأكدوا تضامنهم مع الجمهورية العربية المتحدة ضد العدوان الاسرائيلى على الأراضى العربية ٠

وقد استأنفت اجتماعات الرؤساء الافريقيين معالجة المشكلات المتعلقة بتحرير القارة ، وذلك بعد انتهاء مشكلة نيجريا بانتصار الحكومة الفيدرالية فى الحرب الأهلية فى يناير ١٩٧٠ ، والقضاء بذلك على ظاهرة الكتل المتعارضة داخل المؤتمرات الافريقية ٠ فأصدر مؤتمر أديس أبابا الذى عقد فى سبتمبر ١٩٧٠ قرارا ، بناء على توصية من مجلس وزراء خارجية منظمة الوحدة

الافريقية ، بادانة فرنسا وبريطانيا وألمانيا الغربية لاستمرار هذه الدول فى امداد حكومة جنوب افريقيا بالاسلحة والذخيرة • كما أصدر المؤتمر قرارا بمساندة جميع الدول الأعضاء للرئيس جمال عبد الناصر فى صراعه ضد اسرائيل ، وذلك باستثناء ساحل العاج ومالاوى اللتين صوتتا بالرفض على مشروع هذا القرار • وكان هذان الموضوعان ، مواجهة حكومة جنوب افريقيا ، والعدوان الاسرائيلى ، على رأس جدول أعمال مؤتمر أديس أبابا فى يونيو ١٩٧١ • فاصدر قرارا يدين سياسة الابرتهيد التى تتبعها حكومة بريتوريا ، ويرفض سياسة الانفتاح التى تنادى بها تلك الحكومة تجاه الدول الافريقية • كما أدان القرار جميع الدول التى تستمر فى تقديم المعدات العسكرية الى جنوب افريقيا وخاصة بريطانيا وفرنسا ، وأدان استمرار تدفق الاستثمارات من الدول الغربية واليابان على جنوب افريقيا • ووافق المؤتمر بالاجماع على القرار الخاص بقضية الشرق الأوسط الذى طالب بتطبيق قرار مجلس الأمن الصادر فى نوفمبر ١٩٦٧ • وفى ١٥ يونيو ١٩٧٢ عقد مؤتمر الرباط الذى أصدر قرارات بشأن الشرق الأوسط وتحرير افريقيا أيضا • كما أصدر قرارات فى شأن روديسيا الجنوبية ، واقليم ناميبيا ، وسياسة الابرتهيد ، وقرارا يدين فيه الحكومات التى تستمر فى تقديم الأسلحة الى حكومة جنوب افريقيا العنصرية •

مؤتمر القمة الافريقى فى أديس أبابا ١٩٧٣ :

اجتمع رؤساء دول افريقيا فى أديس أبابا فى ٢٤ مايو ١٩٧٣ فى مناسبة الذكرى العاشرة لانشاء منظمة الوحدة الافريقية (٢٦) ، وعقدوا مؤتمرهم العاشر الذى تضمن ١١ مسألة • وقد أصدر المؤتمر اعلانين سياسيين يختص الأول بالشرق الأوسط (٢٧) ، وينص على أنه « نظرا لقلقنا البالغ ازاء الموقف

---

(٢٦) بلغ عدد أعضاء منظمة الوحدة الافريقية فى ذلك الحين ٤١ دولة مثلها رؤساؤها فى المؤتمر • وبلغ هذا العدد فى يناير ١٩٧٦ (٤٦) دولة •

(٢٧) صدر هذا الاعلان بالاجماع ، وذلك بعد أن سحب رئيس ساحل العاج اعتراضه على فقرة فى مشروع الاعلان تتضمن النص على مساعدة الدول العربية لاستعادة أراضيها المحتلة ، كما سحبت جامبيا تحفظاتها أيضا •

وكان قد أجرى تصويت بشأن هذه الفقرة فى اجتماع مجلس وزراء المنظمة غداة اجتماع الرؤساء ، فوافقت ٣٧ دولة ضد دولة واحدة هى ساحل العاج، وامتناع مالاوى وجابون عن التصويت وتغيب عضو واحد • ولقد جاء الاعلان الخاص بالشرق الاوسط خلوا من الاشارة الى امكان اتخاذ اجراءات جماعية من الدول الافريقية ضد اسرائيل • ومع ذلك ، فقد سارت هذه الدول قدما فى طريق قطع علاقاتها مع اسرائيل •

المؤسف الذى يسود الشرق الأوسط ، وهو موقف يشكل تهديداً خطيراً لاستقلال وأمن ووحدة أراضى القارة الافريقية ، فقد ساندنا جمهورية مصر العربية والدول العربية الأخرى ، التى تحتل اسرائيل اراضيها ، فى نضالها

المشروع من أجل استعادة جميع هذه الأراضى وفقاً لقرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ الصادر فى ٢٢ نوفمبر ١٩٦٧ · ولهذا الغرض شكلنا عام ١٩٧١ لجنة تضم ١٠ من رؤساء الدول بهدف المساعدة على التوصل الى حل للمشكلة والمساهمة بالتالى فى الحفاظ على الحقوق المشروعة للشعب الفلسطينى · وسنواصل مساندتنا الفعالة والايجابية لجمهورية مصر العربية وسائر الدول العربية أن أن تتحرر جميع أراضيها التى أحتلت أثر العدوان الاسرائيلى فى يونيو عام ١٩٦٧ ، وفقاً للمسئوليات التى ترتبها المبادىء الأساسية لمنظمة الوحدة الافريقية والامم المتحدة » · وبناء على هذا الاعلان أصدر المؤتمر قراراً بالتنديد باسرائيل وأعمالها الارهابية ، ومطالبتها بالانسحاب غير المشروط ، كما نص هذا القرار على أن المؤتمر ينبه اسرائيل الى أن موقفها قد يحمل الدول الاعضاء فى منظمة الوحدة الافريقية على أن تتخذ بصورة فردية أو جماعية تدابير سياسية واقتصادية ضد اسرائيل · ونص القرار على تشكيل لجنة من وزراء خارجية نيجيريا وتشاد وتانزانيا وغينيا والجزائر لعرض موقف المنظمة على مجلس الأمن فى اجتماعاته الخاصة بالشرق الاوسط · ونص أيضاً على ضرورة عرض وجهات نظر المنظمة فى هذا الشأن أمام الدورة ٢٨ للجمعية العامة ·

وأما الاعلان السياسى الثانى الذى أصدره المؤتمر فهو خاص بقضايا التنمية الاقتصادية · وقد نص على أن زعماء القارة على يقين من أن نضال التحرر فى افريقيا ، وتنميتها الاقتصادية ، هما أمران مرتبطان بشكل لا ينفصم · وأكد المؤتمر فى هذا الصدد تعهد دول القارة « تعهداً قاطعاً غير مشروط » بتأييد النضال ضد السيطرة الاستعمارية · ومن ثم تضمن هذا الاعلان ميثاقاً اقتصادياً فى شأن العمل على تحقيق الاستقلال الاقتصادى وتنمية القارة الافريقية بفضل تعبئة مواردها البشرية والطبيعية الضخمة · وأشار الرؤساء الى الميثاق الاقتصادى الذى تم اعداده فى ابيجان فى أوائل مايو ١٩٧٣ ، وأكدوا قلقهم للوضع الاقتصادى والاجتماعى فى الدول النامية ، ذلك الوضع الذى لا يتوقف عن التدهور بالنسبة لوضع الدول الغنية ، وكذلك قلقهم للهوة القائمة بين الدول المتقدمة والدول النامية · وألقوا باللائمة على الدول الغربية وعلى الامم المتحدة ، ووجهوا نداء الى المجتمع الدولى لتأكيد واجبه الادبى فى مضاعفة مساعدته للدول النامية ·

(رابعاً) مؤتمرات القمة العربية :

يجمل بنا بعد أن تناولنا بايجاز دور منظمة الوحدة الافريقية ومؤتمرات

القمة التى انبثقت عنها فى معالجة القضايا الافريقية مع عدم اغفال القضايا الدولية ، أن ننوه بالدور الذى اضطلعت به جامعة الدول العربية فى معالجة قضايا العالم العربى ، والقضايا العالمية بصفة عامة ، باعتبار أن تلك المنظمة وهذه الجامعة منظمتان اقليميتان ، وبالتالى فان الدبلوماسية التى تباشرها الدول الأعضاء فى اطارهما هى الدبلوماسية البرلمانية . وتبدو أهميه هذا التنويه اذا لاحظنا أن جامعة الدول العربية قد سبقت فى مولدها الأمم المتحدة اذ كان ذلك فى ٢٢ مارس ١٩٤٥ ، وأنها تضم اليوم عشرين دولة عربية تقع فى قارتى افريقيا وآسيا ، وذلك بعد انضمام موريتانيا والصومال اليها .

وقد أسهمت جامعة الدول العربية من خلال ممارسة الدبلوماسية البرلمانية ، تحت منبرها أو فى اطارها ، فى حصول الكثرة الغالبة من البلاد العربية على استقلالها ثم عضويتها فى الأمم المتحدة . ففى ٢٩ مايو ١٩٤٦ اجتمع ملوك العرب ورؤساؤهم فى انشاص بدعوة من مصر ، وعرض الأمين العام قضية ليبيا والمستعمرات الايطالية ، وكانت موضوع جدل شديد فى المحافل الدولية لتفرق الرأى بشأنها بين الدول العظمى ، فأصدروا قرارا يلتزمون فيه « بتهيئة الأسباب لاستقلال ليبيا ، ويتعهدون بالرعاية اللازمة ظهور حكومة عربية فيها ومعاونتها أدبيا وماديا حتى تستطيع النهوض بمسئولياتها داخلا وخارجا كعضو من أعضاء جامعة الدول العربية » . وتبنت الجامعة العربية قضيتى تونس والمغرب ، فأصدر المجلس فى اجتماعاته لهذا الغرض عديدا من القرارات بتأييد البلدين ومعاونتهما فى مواجهة موقف فرنسا الاستعمارى المتعنت واتخاذ الاجراءات الكفيلة بتحقيق هذا الهدف . وفى الجلسة الطارئة التى عقدها مجلس الجامعة فى ٢٤ يوليو ١٩٦١ أصدر قرارا باستنكار العدوان الفرنسى على تونس بسبب كفاحها لاجلاء فرنسا عن قاعدة بنزرت ومساعدتها للشعب الجزائرى ، واستنكار اصرار فرنسا على عدم الاستجابة الى دعوة مجلس الأمن الى وقف اطلاق النار ، ومؤازرة تونس فى تحرير جميع أراضيها وايفاد المتطوعين العرب اليها .

وفيما يتعلق بتحرير الجزائر كان أول قرار أصدره مجلس الجامعة العربية بتاريخ ٤ ديسمبر ١٩٤٥ « باتخاذ التدابير اللازمة للقيام بمساع سياسية لتخفيف الاضطهاد عن اخواننا العرب فى شمال افريقيا » ، ذلك الاضطهاد الذى تمثل فى قتل ثمانية عشر ألف جزائرى فى يوم واحد وهو ٨ مايو من ذلك العام أثناء احتفالهم بانتصار الحلفاء أملا منه فى الحصول على حريته بعد أن ساهم فى احراز النصر . وأصدر مجلس الجامعة فى ١١ يونيو و ١١ ديسمبر ١٩٤٦ و ١٩ ابريل ١٩٥٢ قرارات فى شأن تحرير البلاد العربية فى شمال افريقيا . وكانت اللجنة السياسية تعد مشروعات هذه القرارات فى ضوء الدراسات القانونية والسياسية التى تتولاها الأمانة العامة . وقد استعانت الجامعة العربية بالرأى العام العالمى فى مساندة قضية الجزائر من

طريق البيانات التى أذاعتها بعد اشتعال الثورة فى الفاتح من نوفمبر ١٩٥٤ ، فأصدرت فى ١٣ نوفمبر بيانا هاما عن موقفها فى هذه القضية ، كما وجهت فى ٤ يونيو من العام التالى نداء مستفيضا آخر الى الدول والشعوب . وفى ٣٠ مارس ١٩٥٧ أوصى مجلس الجامعة وزراء خارجية الدول الأعضاء بزيارات للدول الأجنبية ولاسيما دول أمريكا اللاتينية واسكندنافيا قبل انعقاد الأمم المتحدة فى دورتها الجديدة ، لتعريف هذه الدول بعدالة قضية الجزائر . واستمرت الجامعة العربية تواصل جهودها الدبلوماسية حتى عقدت معاهدة ايفيان التى اعترفت فيها فرنسا للجزائر باستقلالها وبوحدة أراضيها وذلك فى عام ١٩٦٢ .

وآزرت جامعة الدول العربية مصر بجهودها الدبلوماسية ، فأيد مجلسها فى اجتماعه العاجل فى ١٢ أغسطس ١٩٥٦ قرار الحكومة المصرية تأميم قنال السويس واعتبر هذا التأميم عملا من أعمال السيادة الوطنية ، ودعا الى تسوية النزاع بالطرق السلمية التى نص عليها ميثاق الأمم المتحدة . ثم أكد المجلس قراره هذا بقرار آخر فى اليوم التالى ثم قبيل العدوان الثلاثى فى ٢٩ أكتوبر ١٩٥٦ مباشرة . ولما وقع هذا العدوان أصدر المجلس فى ٢١ مارس ١٩٥٧ قرارا بالاجماع — وكانت القوات المعتدية قد انسحبت — مؤكدا تأييده لموقف مصر فى السيادة الكاملة على قنال السويس ، وأن تكفل حرية الملاحة فى القنال على أساس اتفاقية سنة ١٨٨٨ ، ولموقف مصر من قطاع غزة تنفيذا لاتفاقية الهدنة .

وقامت جامعة الدول العربية بدورها الدبلوماسى فى سبيل معاونة الدول العربية التى احتلت أجزاء من أراضيها فى العدوان الاسرائيلى عام ١٩٦٧ واعادة الحقوق الوطنية المشروعة لشعب فلسطين . فعقدت على مستوى القمة مؤتمرات الخرطوم والقاهرة وأخيرا الرباط فى أكتوبر ١٩٧٤ . وقد أصدرت قرارات تاريخية هامة فى شأن دعم دول المواجهة ومنظمة التحرير الفلسطينية .

ولم تقصر الجامعة جهودها الدبلوماسية على الدول العربية بل لقد امتدت بها الى بلاد غير عربية وهى أندونيسيا وجنوب أفريقيا حيث الحكومة العنصرية وقبرص (٢٨) وهى تعمل على توثيق الصلة بمنظمة الوحدة الافريقية انطلاقا من الاتفاق بينهما فى الأهداف الرئيسية ، وعضوية الدول العربية التى تقع فى القارة الافريقية فى كلتا المنظمتين .

---

(٢٨) لمزيد من التفاصيل عن الدور الدبلوماسى لجامعة الدول العربية فى قضايا التحرير يرجع الى كتاب « الجامعة العربية وقضايا التحرير للاستاذ محمد على رفاعى ، ١٩٧١ » والى كتاب « القانون الدولى العربى للأستاذ محمود كامل المحامى ، ١٩٦٥ ، ص ٣٢٣ — ٣٩٢ » .

(خامسا) مؤتمرات دول عدم الانحياز :

عقدت أهم مؤتمرات لدول عدم الانحياز على مستويين : مستوى القمة ومستوى وزراء الخارجية • فمؤتمر القمة يسبقه اجتماع تمهيدى لوزراء الخارجية • وهذا الاجتماع بدوره يسبقه قيام لجنة تحضيرية بالاعداد له • ويلاحظ أن مؤتمرات القمة كلها تعقد فى الاسبوع الاول من شهر سبتمبر على وجه التحديد • ويتم ذلك على أساس أن دورة الجمعية العامة للأمم المتحدة تنعقد كل ثالث ثلاثاء من شهر سبتمبر ، وبالتالى يكون الاجتماع قبل بداية الدورة مباشرة • وهذا الترابط بين موعد مؤتمرات القمة لعدم الانحياز وبين دورات الجمعية العامة للأمم المتحدة ، يتيح للأمم المتحدة القيام بدور أكبر مما رسم لها كما تكنبين فى المبحثين القادمين ، ولكنه لا يجعل منها الميدان السياسى الوحيد الذى تتخذه دول عدم الانحياز لمعركتها من أجل المستقبل • فسياسة عدم الانحياز ليست مجرد تنسيق للعمل الدبلوماسى فى الأمم المتحدة ، بل هى أكبر وأكثر أهمية (٢٩) •

مؤتمر وزراء الخارجية فى القاهرة ١٩٦١ (٣٠)

عقد هذا المؤتمر فى الفترة ما بين ٥ و ١٣ يونيو ١٩٦١ • وهو أول مؤتمر على مستوى دولى لعدم الانحياز ، وان كان يعد أيضا بداية مرحلة حاسمة فى التاريخ السياسى للقارة الافريقية وفى تطور الدبلوماسية العربية الافريقية التى تسير على مبادىء عدم الانحياز • وهو المؤتمر التحضيرى لأول مؤتمر قمة للدول التى تنتهج هذه المبادىء • وكان انعقاده ثمرة الخطط التى رسمت لاستمرار روح باندونج وتأكيد سياسة مؤتمر بريونى • وقد دعت اليه كل من الجمهورية العربية المتحدة ويوغوسلافيا وأندونيسيا ، وكان الدافع اليه الرغبة فى التشاور لمواجهة التوتر الدولى السائد •

وقد اشتركت فى هذا المؤتمر احدى وعشرون دولة ، تمثل منها أفريقيا سبع دول هى أثيوبيا وغينيا ومالى والمغرب والصومال والسودان والجمهورية العربية المتحدة وحكومة الجزائر المؤقتة ، وتمثل آسيا عشر دول هى

---

(٢٩) أثبتت التجربة أن تنسيق مواقف عدم الانحياز فى الأمم المتحدة ليس فى حاجة دائما الى مؤتمر قمة • وقد حدث أن تم الاتفاق فى المؤتمرات على مواقف لم يتفق بشأنها عند التصويت فى الأمم المتحدة •

(٣٠) جدير بالذكر أن معظم مؤتمرات وزراء الخارجية السابقة قد عقدت اما فى بلجراد أو نيودلهى أو القاهرة باعتبارها عواصم الدول الثلاث الرائدة لعدم الانحياز • وباتساع دائرة عدم الانحياز تعددت أماكن انعقاد المؤتمرات •

أفغانستان وبورما وكمبوديا وسيلان والهند وأندونيسيا والعراق ونيبال المملكة العربية السعودية واليمن . كما مثلت أمريكا اللاتينية بدولتين هما كوبا والبرازيل ، وقد أوفدت الأخيرة مراقبا . الأمر الذى يدل على امتداد سياسة عدم الانحياز الى القارة الامريكية . ومثلت أوربا بدولة واحدة هى يوغوسلافيا . وقد تم فى المؤتمر الاعداد لعقد مؤتمر على مستوى رؤساء الدول والحكومات بمدينة بلغراد عاصمة يوغوسلافيا فى أول سبتمبر من نفس العام .

وكان أهم ما أنجزه المؤتمر فى شأن سياسة عدم الانحياز أنه وضع لأول مرة معايير لمفهوم هذه السياسة . فذكر أن الدول التى تتبعها يجب أن تلتزم بالمبادىء الخمسة التالية : (٣١)

- أن تكون الدولة قد انتهجت سياسة مستقلة ، مبنية على التعايش السلمى بين الدول ذات النظم السياسية والاجتماعية المختلفة ، وعلى عدم الانحياز ، أو أن تكون قد أظهرت اتجاها نحو مثل هذه السياسة .

- أن تكون الدولة المعنية مؤيدة باستمرار لحركات الاستقلال الوطنى .

- ألا تكون الدولة عضوا فى حلف عسكرى متعدد الأطراف فى نطاق الصراع بين الدول الكبرى .

- اذا كانت الدولة طرفا فى اتفاقية عسكرية ثنائية مع دولة كبرى ، أو اذا كانت عضوا فى حلف اقليمى ، فان الاتفاق أو الحلف يجب ألا يكون قد عقد فى نطاق منازعات دولة كبرى .

- اذا كانت قد سمحت بقواعد عسكرية لدولة أجنبية كبرى ، فان هذا السماح يجب الا يكون قد تم فى نطاق منازعات دولة كبرى .

مؤتمر القمة الأول فى بلجراد ١٩٦١

عقد هذا المؤتمر فى الموعد الذى حدد له وهو شهر سبتمبر ١٩٦١ ، واشتركت فيه الدول أعضاء مؤتمر القاهرة الأول وانضمت اليها : قبرص ،

---

(٣١) لم تر دول عدم الانحياز منذ تكونت مجموعتها أن تضع تعريفا لسياستها . وكانت المناقشة الوحيدة التى دارت حول هذا التعريف فى كل المؤتمرات هى ما جرت فى هذا المؤتمر التحضيرى وأسفرت بعد مناقشات عن وضع المعايير الخمسة المذكورة باعتبار أنه على أساسها يتم دعوة الدول الى مؤتمرات عدم الانحياز ، وليس تحديد سياسة عدم الانحياز .

الكونغو (ليوبولدفيل) لبنان ، تونس ، بوليفيا ، اكوادور · وقد مثل كلا من الدولتين الأخيرتين ودولة البرازيل مراقب · وقد ظلت تصفية الاستعمار هدفا أساسيا للمؤتمر ؛ غير أن قضية السلم الدولى كانت هدفا آخر لا يقل أهمية ، بالنظر الى انعقاد المؤتمر فى ابان أزمة برلين ، وما أحدثته من توتر دولى · ولذلك رأى المجتمعون أنه ينبغى المبادرة الى العمل فى سبيل التخفيف من حدة الأزمة والسعى لاستتباب السلام والأمن الدوليين · ووجه المؤتمر رسالة بهذا المضمون الى كل من قطبى الدولتين المتنازعتين (خروشوف وكنيدى) · كما أصدر قرارات استنكر فيها الاستعمار القديم والجديد والقواعد العسكرية ، وأكد كفاح الشعوب المطالبة بالاستقلال ، ودعا الى وقف كل اجراء عسكرى أيا كان نوعه يتخذ ضدها ، وأعلن أن نزع السلاح يعد ضرورة حتمية عاجلة للجنس البشرى ، وطالب بعقد اتفاق لتحريم التجارب الذرية ·

مؤتمرا القمة فى القاهرة ١٩٦٤ ولوزاكا ١٩٧٠

اتسعت دائرة عدم الانحياز بانعقاد مؤتمر عدم الانحياز الثانى فى القاهرة عام ١٩٦٤ ، اذ اشتركت فيه تسع وأربعون دولة ، كما حضره ممثاون لمنظمتين دوليتين هما جامعة الدول العربية ومنظمة الوحدة الافريقية · وقد أولى المؤتمر إهتمامه – الى جانب قضايا الحرب الباردة – بالتعاون الاقتصادى بين دول المجموعة ، ذلك التعاون الذى ظل مجرد كلمات جوفاء خالية من التعبير الملموس على أرض الواقع · وأكد فى قراراته مرة أخرى أن الفقر خطر على سلام العالم ورفاهيته ، وأبان أن البنيان الحالى للاقتصاد العالمى لم ينجح فى تضييق دائرة التفاوت التى تزداد اتساعا بين شعوب الدول النامية وشعوب الدول المتقدمة ·

أما مؤتمر لوزاكا الذى عقد فى زامبيا فى سبتمبر عام ١٩٧٠ ، وهو المؤتمر الثالث لرؤساء دول وحكومات الدول غير المنحازة ، فقد أصدر اعلانا يتضمن مبادىء وأهداف عدم الانحياز التى اتفقت الدول الممثلة فى المؤتمر على العمل لتحقيقها ، ومن أهم هذه الأهداف تصفية المحالفات العسكرية المبرمة فى اطار التنافس بين الدول الكبرى · ولقد قفز المؤتمر بقضية الاستعمار الى المقدمة ، ولكن بامكانات محدودة لا تكفى لمساعدة حركات التحرير مساعدة حقيقية فى سبيل تحرير أرضها ، وان كانت قد وضعت الأمر فى مكانه الصحيح ، وذلك اقرارا للحقيقة بفضل الدول الأفريقية فى المؤتمر حيث كان عددها يقرب من ثلثى الدول الأعضاء ·

مؤتمر جورج تاون ١٩٧٢

انعقد مؤتمر وزراء خارجية دول عدم الانحياز فى جورج تاون (جويانا

بأمريكا اللاتينية) فى غضون الفترة من ٨ الى ١٢ أغسطس ، وذلك بناء على القرار الذى أتخذ فى الاجتماع الوزارى الاستشارى للدول غير المنحازة الذى عقد فى نيويورك فى أول اكتوبر سنة ١٩٧١ (٣٢) ٠ وترجع أهمية هذا المؤتمر الى أنه انعقد فى ظل ظروف دولية جديدة وفى أعقاب مؤتمرات القمة التى عقدت فى كل من موسكو وبكين بين أقطاب الدول الكبرى ٠ فكان من الطبيعى أن يقوم المؤتمر بدراسة الوضع الدولى الجديد فى مواجهة مؤتمرات القمة وما أسفرت عنه وما سوف يترتب عليها من تغييرات فى العلاقات الدولية ، ليخلص المؤتمر من ذلك الى اعادة تقدير الأساليب التى تتخذها دول عدم الانحياز فى تلك المرحلة الهامة من مراحل التطور الذى طرأ على العالم ٠

كما ترجع أهمية المؤتمر أيضا الى أنه انعقد بعيدا عن نيويورك - على خلاف فى ذلك مع الاجتماع الوزارى الاستشارى الآنف الذكر - وعلى مستوى وزراء الخارجية ، مما أتاح الفرصة لبحث المشاكل العامة على مستوى عال وبعيدا عن جو الأمم المتحدة ، واتخاذ مواقف موحدة ازاء مختلف الأحداث والتيارات الدولية ، وخاصة ما يمس منها الدول غير المنحازة فى المجال السياسى والاقتصادى (٣٣) ٠

وأخيرا فان انعقاد المؤتمر فى جورج تاون احياء لفكرة تضامن القارات الثلاث : افريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية ، وتأكيد لما يمكن أن تنجزه دول

---

(٣٢) اشتركت فى هذا المؤتمر ٦٠ دولة ، كان من بينها دولة أوربية واحدة هى يوغوسلافيا ، ومن دول أمريكا الجنوبية والوسطى : شيلى ، ترينداد وتوباجو ، جويانا ، كوبا ، جامايكا ، والباقى من أفريقيا وآسيا ، وتتضمن ثانيتهما قبرص والحكومة الثورية المؤقتة لجمهورية فيتنام ٠ وقد اشتركت الدول العربية قاطبة باستثناء السعودية وعمان وقطر ٠ كما حضرت المؤتمر جامعة الدول العربية - كمنظمة اقليمية - وعشر دول من أمريكا اللاتينية بصفة مراقبين ٠ وحضره كمدعوين ممثلون عن : النمسا ، المجلس الوطنى الافريقى (روديسيا) منظمة التضامن للشعوب الافريقية والآسيوية وجبهة تحرير الموزمبيق (فريلمو) ، منظمة التحرير الفلسطينية ، الحزب الاشتراكى لبورتوريكو (حركة تعمل للاستقلال) ، المؤتمر الافريقى لتنزانيا (جنوب أفريقيا) ، منظمة شعوب جنوب غرب افريقيا (ناميبيا) ، سوابو ، الأمم المتحدة ٠

(٣٣) تصريح المستر سوران سنج وزير خارجية الهند فى نيودلهى قبل أن يغادرها فى طريقه الى جورج تاون ليمثل بلاده فى المؤتمر (صحيفة الجمهورية فى ٧ أغسطس ١٩٧٢) ٠

العالم الثالث فى سياسة عدم الانحياز ، ومحاولة من جانب آخر لاخراج بعض دول أمريكا اللاتينية من عزلتها عن تيارات السياسة الدولية ، تلك العزمة التى تساعد على بقاء نفوذ حكومة واشنطن جاثما على هذه الدول ، وذلك من طريق اتباع سياسة عدم الانحياز والانضمام الى مجموعة الدول التى تعتنقها ·

وقد اختتم المؤتمر أعماله باصدار اعلان يعد وثيقة تاريخية لسياسة عدم الانحياز ضمنها نتائج دراسته للأوضاع الدولية المتغيرة ومواقف دوله منها ونتائج بحثه لمشكلات العالم الثالث والحلول التى وضعها لكل منها · وتشكل هذه المواقف وتلك الحلول برنامجا متكاملا لحركة عدم الانحياز وتطلعاتها كما يستفاد من ديباجة هذا الاعلان ، مما يقتضينا تناولها باجمال باعتبارها المحور الذى دارت حوله الدبلوماسية البرلمانية لدول عدم الانحياز فى اطار الامم المتحدة وفى المنظمات الاقليمية ، فكان لها أثرها الفعال · ففيما يتعلق بالتطورات التى جدت على العلاقات الدولية منذ تاريخ عقد مؤتمر لوزاكا أعلن وزراء الخارجية أن تركيب القوى العالمية القائم على الاستقطاب الثنائى ما فتىء يعمل على خلق نظام آخر قائم على استقطاب متعدد الأطراف فهناك الدول الكبرى التى مازالت تملك السيطرة الاستراتيجية ، ومع ذلك فقد برزت مراكز قوة أخرى آخذة فى الصعود · ومثل هذا التطور يؤدى الى تشابك متزايد فى العلاقات الدولية وفى نفس الوقت يشاهد أن ثمة تزايدا - يشتد قوة ووضوحا - فى تطلعات العديد من الدول الى الاستقلال والاعتماد على النفس ودعم سيادتها على مواردها القومية · وتتضمن هذه الاتجاهات أمكانيات ذات مغزى كفيلة بالتقدم فى سبيل تحقيق أهداف عدم الانحياز غير أنه فى مواجهة هذه الاتجاهات توجد أيضا مصادمات جديدة وتحديات تتطلب تضامنا أكمل وجهدا متزايدا من الحركة اذا تطلب الأمر السيطرة عليها · ولهذا فان على الدول غير المنحازة أن تتسم باليقظة والتنبه الشديد لمراكز القوى الجديدة ، وأن تجتهد فى تسوية المشاكل الثنائية التى قد تثار فى المستقبل بالوسائل الثنائية والسلمية · وذلك دون تدخل خارجى ووفقا لمبادىء وأهداف ميثاق الأمم المتحدة ·

وأبدى الوزراء ترحيبهم بالتحسن الطارىء على العلاقات بين الدول الكبرى وارتياحهم الى الاتجاه الجديد نحو اجراء مفاوضات وابرام اتفاقيات ثنائية ، ولكنهم لاحظوا أنه بالرغم من أنه يجرى الآن تخفيف فى حدة التوتر فى العلاقات بين الدول الكبرى وتحسين الأوضاع فى أوربا الا أن هناك أيضا تنافسا متزايدا بين الدول فى بعض المناطق الأخرى وخاصة فى البحار والمحيطات · وقد كانت هناك ضرورة لبذل جهود فى سبيل التوصل الى تصفية التحالفات العسكرية التى عقدت فى اطار الصراعات بين الدول

الكبرى · كما يقتضى الأمر امتداد منهج التخفيف من حده التوتر الى جميع مناطق العالم دون استثناء ، لأن السلام العالمى ، ولا سيما الأمن فى الدول النامية ، مرتهن بذلك · هذا بالاضافة الى أن تحسين العلاقات فى جملتهـا بين الدول الكبرى ينبغي ألا يأتى نتيجة لامتداد منازعاتهـا الى منـاطق تقع على هامش ممتلكاتها · كما يجب ألا يتم على حساب دول أخرى · ورأى وزراء الخارجية أن التخفيف من حدة التوتر يجب أن يصاحبه التزام متزايد بالتعاون الدولى · كما يجب أن ينمى هذا التعاون الى أقصى حد ممكن ، من طريق الالتجاء المتزايد الى المنظمات التابعة لأسرة الأمم المتحدة ، لأن مثل هذا الالتزام وحده هو الذى سيجعل من الممكن الشروع فى ايجـاد حلول مبتكرة للمشاكل الأساسية المتعلقة بالتنمية الاقتصادية ونزع السلاح والسلام العالمى التى تعد أهم مايشغل بال الدول فى مجموعها ·

وأكد المؤتمر ضرورة الالتزام بمبادىء الأمم المتحدة وأهدافها ، ونادى بضرورة تطـويرها بما يكفل الاسهام فى اقرار السلام والتقدم الدولى ، وقدم تحليلا للعوامل التى نقف عقبة فى سبيل وفائها بهدا الهدف الأساسى · كما قـوم جميع التيارات السائدة فى السياسة الدولية ، وتنـاول مختلف المشـكلات والقضايا مبينا موقفه منها ، فاسترعى النظر الى استمرار العدوان فى انحاء مختلفة من العالم وخاصة فى الهند الصينية وفى الشرق الأوسط وفى افريقيا· وأدان الامبريالية والاستعمار الجديد والعنصرية · وطالب المؤتمر بتصفية المخالفات والقواعد العسكرية ، وأيد الجهود التى تبذل فى سبيل انشاء مناطق سلام وتعاون بين مختلف أقاليم العالم كالمبادرة الخاصة بالدعوة الى عقـد مؤتمر لدول البحر المتوسط غير المنحازة ، والاتفاق من جانب دول العـالم الثالث والدول غير المنحازة على الاعلان الخاص بجعل المحيط الهندى منطقة سلام ، واصدار اعلان كوالا لامبور الذى قامت به خمس دول من جنوب شرق آسيا كتعبير عن عزمها على ضمان واحترام الاعتراف بجنوب شرق آسيا كمنطقة سلام وحرية وحياد ·

كما أكد المؤتمر تضامنه مع كفاح جميع الشعوب التى مازالت تعانى من الحكم الاستعمارى والتى وقعت ضحية لسياسة الفصل العنصرى العنيفة ومساندته للنضال الذى تقوده شعوب غينيا بيساو والرأس الأخضر وأنجولا وموزمبيق وزيمبابوى وناميبيا فى سبيل الحصول على الاستقلال الوطنى · ونادى المؤتمر بأهمية وضع برنامج محدد يطالب بالمعونة المادية وبالتضامن السياسى والعملى كوسيلة لاقتلاع جذور الاستعمار من القارة الافريقية مباشرة · وأعلن تضامنه مع بورتوريكو وجميع الأقاليم الخاضعة للحكم الاستعمارى فى منطقة بحـر الكاريبى التى اجتمع فيها المؤتمر فى مطالبتها بالاستقلال الوطنى · وناشد المؤتمر جميع الدول المستقلة والتقدمية العمل على دعم تضامنها وبذل مزيد من

المساندة السياسية والمعنوية والمادية فى كافة المجالات لحركات التحرير الوطنى لمواجهة التصعيد الرجعى الذى تقوم به قوى الاستعمار والعنصرية بمساندة الامبريالية الدولية ، والذى اتخذ صورة المؤامرات والاستفزازات والتدخل وارتكاب أعمال التخريب ضد الدول الافريقية المستقلة مثل جمهورية غينيا وجمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا وجمهورية الكونغو الشعبية والسنغال ٠

وأعرت المؤتمر أيضا عن قلقه لما بدا من تصعيد فى الحرب فى فيننام بعودة الولايات المتحدة الى شن غارات على شمال فيتنام وعن اقتناعه بأنه لايمكن أن تكون هناك تسوية عسكرية لمشكلة فيتنام ٠ وطالب بالانسحاب المباشر لجميع القوات الأجنبية من فيتنام كشرط لابد منه لخلق الظروف التى تمهد الطريق أمام تسوية سلمية للمشكلة تتيح لشعب فيتنام تقرير مصيره بنفسه دون أى تدخل خارجى ٠ وأدان المؤتمر استمرار اسرائيل فى احتلال الأراضى العربية كما أكد مساندته لقضية الدول العربية العادلة والنضال العادل لشعب فلسطين العربى فى سبيل استرداد حقوقه الوطنية ومساندته لحكومة شيلى ولجميع الحكومات التى قامت بتأميم ممتلكات الاحتكارات الأجنبية الكبرى ٠

وقد استنكر المؤتمر مابدا من اتجاه لدى الدول الكبرى يرمى الى احتكارها اتخاذ القرارات الخاصة بالقضايا التى تهم جميع الدول والى التأثير عليها والاتجاه الى التغاضى عن الأمم المتحدة ، مما يتعين معه رفض فكرة ارتكاز مصير العالم على نقابة صغيرة من الدول ٠ فالقضايا الكبرى لا يمكن أن تسوى بشكل مرضى دون مشاركة فعالة ومتساوية من الجميع ٠وحث وزراء خارجية الدول أعضاء المؤتمر على ضرورة الشروع فى بذل جهود منظمة لتحقيق مطالب الدول غير المنحازة من ناحية اقرار واحداث التغييرات المطلوبة فى التركيب الحالى للسياسات الدولية ٠ وقد أثبت هذه الضرورة الطابع الظاهر فى العلاقات الاقتصادية ٠ فقد لاحظ المؤتمر فى هذا الصدد أن عدم التوازن الاقتصادى بين شمال الكرة الأرضية المتقدم فى النمو والدول النامية التى تقع فى الجنوب والتى تنتمى اليها معظم دول حركة عدم الانحياز يزداد حدة ، وأن الفارق الشاسع فى الايرادات يزداد سعة نتيجة لاحتكار الدول المتقدمة لعملية اتخاذ القرارات٠ ومن ثم نادى المؤتمر باصلاح أنظمة النقد والتجارة الدولية للدول النامية ولصالح الدول الغنية أيضا على المدى الطويل ودعا المؤتمر أيضا الى تطوير سريع وتدريجى لقانون البحار ٠

وأكد المؤتمر تمسك دوله بالسلام ومساندتها لنزع السلاح العام والتام تحت اشراف دولى دقيق ، وللقضاء أيضا على جميع الأسلحة الفتاكة على نطاق واسع وخاصة الأسلحة النووية ، ولتحريم التوسع فى انتاج مثل هذه الأسلحة فى المستقبل ٠ وأبدى ترحيبه بالمبادرة التى تنادى بعقد مؤتمر عالمى لنزع السلاح بهدف البحث عن تسويات فعالة لهذه المشكلة ٠

وأنتهى الاعلان الذى أصدره المؤتمر بتحديد المهام التى تلتزم بها الدول المشتركة فيه ، وهى بذل محاولات بكافة الوسائل لترجمة مبادىء عدم الانحياز الى عمل كفيل بأن يشكل قاعدة للعلاقات الدولية والاستمرار من طريق عمل مشترك فى ايجاد تسويات للمشاكل المادية التى تمس الدول غير المنحازة ، وذلك باجراء استشارات على جميع المستويات ، والحفاظ على التضامن فى بذل المساندة المتبادلة وخاصة فى الحالات التى تهدد استقلال الدول غير المنحازة ووحدتها الاقليمية ، ومحاولة تصفية جميع الرواسب الباقية للاستعمار والتمييز العنصرى ، ودراسة الوسائل التى سنتيح اقرار طريق للتمويل المنظم لحركات التحرير فى افريقيا · وقرر وزراء الخارجية المجتمعون عقد مؤتمر رابع لرؤساء الدول والحكومات للدول غير المنحازة فى الجزائر وذلك قبيل انعقاد الدورة الثامنة والعشرين للجمعية العامة للأمم المتحدة فى خريف عام ١٩٧٣ ·

مؤتمر القمة الرابع فى الجزائر ١٩٧٣ :

اشتركت فى هذا المؤتمر الذى عقد فى ٥ سبتمبر ٦٠ دولة ، منها ١٤ دولة عربية (٣٤) ، و ٣٨ دولة افريقية ، وذلك غير ١٠ دول تحتل مقاعد

---

(٣٤) كانت مسالة قبول عضوية بنجلاديش فى مجموعة عدم الانحياز مثار اختلاف بين دولها ، وقد تم الاتفاق على رفع طلب الانضمام المقدم منها ، وكذلك طلب بناما حضور المؤتمر بصفة مراقب ، الى مؤتمر القمة بتوصيةاللجنة التحضيرية لقبولهما ، ولكن مندوبى المغرب والجزائر والسنغال أعربوا فى المناقشة عن أملهم فى أن تنجح بنجلاديش فى ايجاد حل لمشاكلها مع باكستان قبل انعقاد المؤتمر ، مما يعنى تعليق انضمامها على هذا الشرط · وقد اتجهت أغلبية الدول فى هذا الشأن الى عدم الربط بين عضوية باكستان وعضوية بنجلاديش على أساس الأخذ بنظرية الصفقة الشاملة Package deal التى أشرنا اليها من قبل ، وانما بحث كل حالة على حدة · ومن المسائل التى أثيرت بشأن العضوية ايضا قبول العضوية الكاملة للمؤتمر لكل من بيرو وقطر · وواضح أن نظام التصويت هو الفيصل فى مشكلة العضوية ، وهو بذاته يمثل مشكلة بالنظر الى الاختلاف حوله ، كما هو الشأن فى التصويت بمجلس الأمن ·

ويتبين ذلك اذا لوحظ أن أندونيسيا وماليزيا قد طلبتا أن يتم التصويت بتوافق الآراء · وقد نجح رئيس اللجنة التحضيرية فى تجنب مناقشة هذا الموضوع علنا خشية اثارة صعوبات قد تنتج عن تعذر تفسير مبدأ التصويت بالاجماع تفسيرا دقيقا · وبعد مداولات خارج اللجنة اشتركت فيها مصر =

المراقبين • ولعل أهم المسائل التى أدرجت فى جدول الأعمال هى سياسة الوفاق الدولى ودور عدم الانحياز خلالها ، وبرنامج التعاون الاقتصادى بين دول المجموعة • وترجع أهمية الموضوع الأول الى الاعتقاد الخاطىء بأن سياسة عدم الانحياز قد أصبحت صفحة من كتاب تاريخى فى العلاقات الدولية ، أو أنه أصبح من الضرورى ، على الأقل ، بعد ماحدث من تغير فى الموقف الدولى ، وضع تعريف يتفق ومعالم مرحلة الوفاق • ومصدر الخطأ فى كلا التصورين وليد انتشار ادعاء ، لا أساس له من العلم ، بأن عدم الانحياز هو موقف وسط بين الشرق والغرب ، على حين أنه تعبير عن النفس ، (٣٥) ، فالدول التى تعتنقه ماكان فى قدرتها أن تسير فى ركب الغرب وهى لم تخلص بعد من آثار معاركها مع استعماره ، بل ان الغرب نفسه لم يساعد حتى من أراد من هذه الدول أن يكون الى جانبه ، لأنه يريد التبعية وليس المشاركة • وماكان أيضا فى قدرة هذه الدول أن تنحاز الى الشرق وهى حديثة عهد بالاستقلال ، تريد أن تشعر به وتمضى فى طريقه (٣٦) •

= أمكن الاتفاق على اصدار رئيس اللجنة بيانا يؤكد فيه الشعور بضرورة استمرار اتخاذ القرارات بتوافق الآراء فى اطار اجتماعات الدول غير المنحازة •
ومما يجدر بالذكر أن ممثل منظمة لتحرير الفلسطينية قد حضر المؤتمر لا كضيف يحضر بصفته الشخصية فلا يشترك فى المناقشة الا اذا أخذ رأيه فى مسألة ما ، وانما كمراقب له حق المناقشة دون التصويت •

(٣٥) يضيف الدكتور سامى منصور الى ذلك ، فى كتابه مؤتمر بلغراد لعدم الانحياز ، أن عدم الانحياز ليس موقفا ، لأن الموقف يمكن أن ينتهى بانتهاء الظروف التى دفعت به الى الوجود • ولابد أن ينظر الى عدم الانحياز على أنه خط سياسى قائم على ايديولوجية محددة ، هى التعبير عن النفس مهما تغيرت الظروف والاعتبارات الدولية • فالتعبير فى الظروف الدولية يمكن بل يجب أن يفرض تغيير التكنيك ، ولكن الاستراتيجية يتحتم أن تبقى ثابتة بلا تعديل جوهرى • فالمسألة ليست البحث عن مفهوم جديد لعدم الانحياز بقدر ما هى تحديد للأهداف الاستراتيجه والتكنيكية له •

(٣٦) ساعد على نشر هذا المفهوم الخاطىء القائم على أن عدم الانحياز سياسة وسطية بين الشرق والغرب ، أن مولدها قد عاصر نشوب الحرب الباردة والمواجهة العدائية بين كتلة الدول الرأسمالية فى الغرب والمعسكر الاشتراكى فى الشرق فى أعقاب الحرب العالمية الثانية ، وأن دول عدم الانحياز قد طالبت الكتلتين باحلال التعايش السلمى محل المواجهة العدائية بينهما ، لوضع حد للاستقطاب الدولى الحاد ، وتوفير مناخ أكثر ملاءمة للتحرر الوطنى والاستقلال السياسى والتنمية الاجتماعية والاقتصادية لدول العالم الثالث • ولما بدت ظاهرة تعدد الأقطاب كبديل للثنائية ، وأخذ الانفراج يحل محل المواجهة ، بدأ التساؤل عن دور عدم الانحياز فى ظل النظام الدولى الجديد •

اما التعاون الاقتصادى الذى ادرج على رأس جـدول أعمـال المؤتمـر ، فان اهميته ترجع الى ضرورة وضع برنامج محدد لهذا التعاون ليضيف المؤتمر الى ما انتهى اليه المؤتمر الثالث أهم ماتحتاج اليه دول المجموعة ٠ فليس من المعقول أن تطالب الدول النامية فى كل المؤتمرات الدولية بأن تخصص الدول الغنية نسبة من دخلها القومى لمساعدة الدول الفقيرة على تنمية مواردها ، على حين لاتساعد هذه الدول بعضها ، والمعركة فى النهاية هى معركة اقتصاد٠

وقد أصدر المؤتمر فى ختام أعماله بيانا سياسيا يدين الامبريالية الامريكية ويعلن أن السلام العالمى تهدده الحروب الاستعمارية العنصرية ، وبيانا آخـر اقتصاديا يتضمن انشاء صندوق للتنمية ووضع استراتيجية لتنظيم التجارة الدولية ، وانشاء وكالة اقليمية للنقـد ٠ كما أصـدر قـرارا خاصـا عن الشرق الأوسط يتضمن وضع حد للهجرة الى فلسطين والاراضى العربية المحتلة، والتنديد بالدول التى تساند اسرائيل أو تمدها بالمعونة وخاصة الولايات المتحدة٠

هذا وقد قررت اللجنة السياسية ـ بناء على مشروع تقدمت به تانزانيـا والهند ويوغوسلافيا والجزائر ـ انشاء لجنة دائمة تضم ١٩ عضوا تتـولى عملية التنسيق ومتابعة تنفيذ القرارات التى يصدرها المؤتمـر والاجتمـاع الفورى لاتخاذ القرارات فى مواجهة أية مشاكل تقابل الدول غير المنحازة ٠

اسلوب التصريحات الدبلوماسية لرؤساء دول عدم الانحياز :

يتبين من عرض وتحليل المؤتمرات الدبلوماسية التى عقدتها الدول الآسيوية والافريقية ودول عدم الانحياز أنهـا اسهمت فى توطيـد أركان الدبلوماسية المفتوحة من حيث الشكل والمضمون بنفس القدر الذى أسهمت به فى تشكيل بنية المجتمع الدولى الجديد فى تحوله الثورى بعد الحرب العالمية الثانية (٣٧)٠ واذا كانت تصريحات رؤساء الدول الكبرى وحكوماتها فى أثناء هذه الحرب وبعد احراز النصر على المحور قد هدفت الى حشد الرأى العام العالمى للتعجيل بهذا النصر ، والى انشاء تنظيم دولى يكفل السلم والأمن فى العالم ، على حين أن تصريحات رؤساء الدول الأفرو آسيوية ودول عدم الانحياز كانت ترمى الى تثبيت دعائم تلك الدول الناشئة ، ومعالجة مشكلاتها فى التحرير والتنمية ، واقرار سياسة عدم الانحياز ، فان الجامع بين هذه وتلك من التصريحات أنها دعمت أسلوب الدبلوماسية العلنية أو الديمقراطية ، ليغدو أساسا للعلاقات بين الدول وأداة لإقرار مبادىء القانون الدولى وتطوير قواعده بما يتفـق مع

(٣٧)
Panikkar, K.M., The Afro-Asian States and their Problems, 1961, p.p. 12 — 14.

تطور المجتمع الدولى • فقد كانت المؤتمرات التى أعلنت فى ختام أعمالها تلك التصريحات أو البيانات المشتركة لرؤساء الدول الافرو آسيوية ودول عدم الانحياز تعقد على مرأى ومسمع من كافة الشعوب ، وكانت وسائل الاعلام تتابع أنباءها لتتولى نشرها واذاعتها على الرأى العام العالمى • كما أسفرت تلك المؤتمرات ، من جانب آخر ، عن انشاء بعض المنظمات الدولية الاقليمية فى القارة الافريقية وأهمها منظمة الوحدة الافريقية ، مفتتحة بذلك مجالا جديدا للدبلوماسية البرلمانية • وبالاضافة الى ذلك دعمت المؤتمرات المشار اليها الدبلوماسية البرلمانية فى اطار الأمم المتحدة ، اذ كان كثير من القرارات التى يصدرها الاعضاء المجتمعون يقضى بالعمل الدبلوماسى المشترك فى المنظمة العالمية للحصول على تأييد المجتمع الدولى لهم • وقد كانت نشأة المجموعة الآسيوية والافريقية ثم مجموعة عدم الانحياز كقوة سياسية لها وزنها فى الأمم المتحدة من أهم النتائج التى تمخضت عنها تلك المؤتمرات •

واذا كانت التصريحات المشتركة التى أصدرها رؤساء الدول الحليفة عن طريق رسائل مفتوحة يوجهونها الى الدول والشعوب مفصحين فيها عن سياساتهم ومبادئهم وتطلعاتهم بشأن عالم ما بعد الحرب ، قد اعتبرت وثائق تاريخية بالغة الاهمية بوصفها أبرز معالم الطريق فى تطور السياسة والدبلوماسية فى ميدان العلاقات الدولية ، بل كان بعضها بمثابة نقطة تحول حاسم من مرحلة الى أخرى فى هذا الميدان مثل مرسوم السلام وتصريح ويلسون وتصريح الاطلنطى وتصريح الأمم المتحدة — اذا كانت التصريحات المشتركة لرؤساء الدول الكبرى كذلك ، فان تصريحات رؤساء الدول الآسيوية والافريقية ودول عدم الانحياز لا تقل عنها شأنا من حيث أثرها فى الدبلوماسية المفتوحة بصفة عامة والدبلوماسية البرلمانية بصفة خاصة ، ولاسيما فيما يتعلق بتعزيز الجهود فى سبيل السلم والأمن والعدل والتعاون •

وقد بدأت تصريحات رؤساء الدول الآسيوية والافريقية باعلان مبادىء التعايش السلمى الخمس ثم اعلان مبادىء باندونج العشر • وفى عام ١٩٦١ أصدر أقطاب مؤتمر بلغراد نداء عالميا للسلام اذ كان التوتر الدولى سائدا فى ذلك الوقت بسبب أزمة برلين • وكان أهم ما احتواه هذا النداء أن رؤساء دول عدم الانحياز يشعرون بالقلق البالغ ازاء الموقف الخطير بالنظر الى التوتر الدولى الماثل ، ويرون أنه يجب العمل على تجنب هذه الكارثة بأن توقف الأطراف المعنية فورا وبخاصة الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى استعداداتهما الحالية للحرب ، وأن تستأنف المفاوضات بغية الوصول الى تسوية سلمية لأى خلافات قائمة بينهما • وقد وجه أقطاب المؤتمر رسالة — كما سبق القول — الى كل من الرئيس كيندى والرئيس خروشوف ، تدعوهما

الى الدخول فى مفاوضات من أجل السلام (٣٨) ٠

ويتبين من حيث الشكل أن هذه التصريحات والنداءات تمثل نوعا من أنواع الدبلوماسية المفتوحة التى بدأت فى أثناء الحرب العالمية الاولى وفى أثرهـا ثم تدعمت بعد الحرب العالمية الثانية ٠ كما يلاحظ أن بعض هذه النداءات كانت من نتائج ممارسة الدبلوماسية المفتوحة فى المؤتمرات الدولية كما هو الشان فى مؤتمرى باندونج وبلغراد،وممارسة الدبلوماسية البرلمانية فى المنظمات الدولية الاقليمية كجامعة الدول العربية ومنظمة الوحدة الافريقية ٠ أما من حيث الموضوع ، فان رؤساء الدول الآسيوية والافريقية بصفة عامة ودول عدم الانحياز بصفة خاصة قد قصدوا بهذه التصريحات أن يؤكدوا الشخصية الدولية لدولهم الجـديدة ويفرضـوا وجودها وسياستها على المجتمع الدولى ، ويجعلوا صوتها مسموعا فى محافله ، من طريق ممارسة دور ايجابى فى الشئون الدولية ٠ وقد اتخذوا لذلك وسيلتين : أولاهما اعلان مبادئهم على الكافة على أسـاس أنها تمثل ضمير العالم لاتفاقها مع مبادىء الأمم المتحدة من جانب ، ولتعبيرها عن الكثرة الغالبة من البشر من جانب آخر ، مما يجعل لها مكانا فى السياسة العالمية ، ويساعد على جعل مبدأ عدم الانحياز من المبادىء الدولية المعترف بها ٠ والوسيلة الثانية هى القيام بمساعى التوفيق بين المعسكرين الغربى والشرقى فى سبيل اذابة جليد الحرب الباردة والقضاء بذلك على أهم مصدر للحرب ٠ وتعتمد الدول غير المنحازة فى دبلوماسيتها هذه على القوة المعنوية التى تملكها وتستطيع أن تحرك بها الرأى العام العالمى لتمارس ضغطا على الدول الكبرى فى صالح قضية السلام ٠

المبحث الثالث

ممارسة دول عدم الانحياز للدبلوماسية البرلمانية بالامم المتحدة

كان انشاء الأمم المتحدة وما تبعه من موجة الاستقلال التى غيرت كثيرا من

---

(٣٨) كان توجيه هذه الرسالة بناء على اقتراح قدمه الرئيس جمال عبد الناصر وأصدر المؤتمر قرارا بالموافقة عليه ٠ وقد سافر وفد من رؤساء الدول الى واشنطن وموسكو لابلاغ الرسالة الى كل من العاصمتين ، وجاء فى رد الرئيس كيندى فى ١٤ سبتمبر سنة ١٩٦١ أنه « على استعداد لاستخدام الوسائل المناسبة المتاحة لتحقيق امكان تخطى المأزق الحالى » ٠ كما جاء فى رد الرئيس خروتشوف بتاريخ ٢٠ سبتمبر سنة ١٩٦١ متضمنا أن الحكومة السوفيتية على أتم استعداد للدخول فى محادثات وبوجه خاص لعقد مؤتمـر للسـلام لابرام معاهدة صلح بشـأن ألمانيـا ، كذلك ورد فيـه أيضـا « أن الحكـومة السوفيتية تقدر قرارات المؤتمر المتعلقة بالاستعمار أسمى تقدير » ٠

بلاد آسيا وأفريقيا ايذانا بمولد عصر جديد تصبح فيه تسوية المنازعات بالطرق السلمية بديلا من استخدام القوة العسكرية ، ويشتد فيه أزر الدبلوماسية المفتوحة سواء فى اطار الأساليب البرلمانية بالمنظمة الدولية أو خارج هـذا الاطار ، وتسقط أساليب الدبلوماسية القديمة التى كانت تقوم على اقتسام النفوذ بين الدول الكبرى وفقا لميزان القوى وعلى حساب الدول الصغرى ٠

فلا غرو أن تكون مجموعة الدول الاسيوية والافريقية الناشئة فى طليعة الدول المؤيدة للنظام الدبلوماسى العالمى الجديد ، وأن يكون هذا النظـام معقد أملها فى تحقيق مقاصدها ، ولا سيما أنه يقوم على مبدأ المساواة بين الدول ويجعل من تحرير الشعوب المستعمرة وتنمية الدول المتخلفة هدفا من أهدافه الأساسية ٠ بيد أن تجـربة عصبة الامم قد تركت أثرا مريرا لدى الشعوب المستضعفة مما جعلها تحرص فى مؤتمر العلاقات الآسيوية على تأكيد أن الأمم المتحدة لن تتكرر فيها السيطرة الأوربية على السياسة الدولية ، بل ستكون منبرا دبلوماسيا يتيح لممثلى هذه الشعوب أن يعرضوا قضاياهم الرئيسية، وهى التحرر والوحدة والتنمية والقضاء على التفرقة العنصرية ، والمشاركة بنصيب فى شئون الأمن والسلم العالمى ٠

ولقد بدأ قيام الدول الآسيوية والافريقية بدورها الدبلوماسى فى الامـم المتحدة ــ فى صورة بنيان يشد بعضه بعضا ــ بعد مؤتمر نيو دلهى فى ٢٠ يناير سنة ١٩٤٩ كما أشرنا فى المبحث السابق ٠ ومن الطبيعى أن الهدف الذى جمع بين هذه الدول هو مقاومة الاستعمار على أساس أن قضية التحرير تسبق جميع القضايا ، وأن جميع المشكلات متفرعة عن الاستعمار ، فالقضاء عليه يمهد الطـريق لحلها ٠ وقد كان لهذا المؤتمر دوره الفعـال فى اقرار المنظمة الدولية لاستقلال اندونيسيا ، اذ قام « نهرو » بابلاغ قرارات المؤتمر الى مجلس الامن فى٢٣ يناير سنة ١٩٤٩ ، وكان من بينها قرار بمنح اندونيسيا استقلالها فى أول يناير سنة ١٩٥٠ ٠ غير أن المجلس رأى أن عام ١٩٦٠ هو الوقت الملائم للاستقلال ، مما أيد ارتياب بعض القادة الآسيويين فى اتجاه الأمم المتحدة الى تيسير الأمور لعودة الحكم الأبيض الاستعمارى الى اندونيسيا (١) ٠ ومع ذلك فقد نجحت المجموعة الآسيوية والافريقية عن طريق الدبلوماسية البرلمانية فى تحقيق استقلال أندونيسيا وقبولها عضوا فى الأمم المتحدة فى الموعد الذى

---

(١) كالفو كوريسى ، المرجع السابق ، ص ٢٥٩ ٠ وكان من عوامل هذا الارتياب أن الحلفاء الغربيين المنتصرين على اليابان والذين دعوا الى انشـاء الأمم المتحدة ثم أصبحت لهم مراكز دائمة فى مجلس الأمن هم الذين أعادوا الهولنديين الى أندونيسيا ، كما ساعدوا الفرنسيين على اعادة احتلال الهنـد الصينية ٠

اركانه المجموعة ، اذ اعترفت هولندا باستقلال اندونيسيا كدولة اتحادية فى ٢٧ أغسطس سنة ١٩٥٠ (٢) وأعقب ذلك انضمامها الى المنظمة الدولية ٠

وكانت أهداف مؤتمر باندونج والقرارات التى أسفر عنها نقطة انطلاق فى ممارسة الدول التى اشتركت فيه دورها الدبلوماسى فى الأمم المتحدة للحصول على حق شعوبها فى الاستقلال وعضوية المنظمة العالمية ٠ والتزمت الدول الآسيوية والافريقية فيما صدر من قرارات عن مؤتمراتها التى أعقبت باندونج بمساعدة الشعوب المناضلة ضد الاستعمار بمختلف الاساليب ومن بينها الأسلوب الدبلوماسى فى البرلمان الدولى الذى تمثله الامم المتحدة ٠ فواصلت جهودها على هذا الطريق للحصول من المجتمع الدولى على الاعتراف بحقوق هذه الشعوب فى الاستقلال والسيادة ٠ وقد حظيت افريقيا بمعظم هذه الجهود بالنظر الى كثرة البلاد التى لم تكن قد استقلت بها كما بدا ذلك بصورة واضحة فى العمل على تحرير تونس ومراكش والجزائر ٠

وسوف نتناول فيما يلى العمل الدبلوماسى لدول عدم الانحياز فى الأمم المتحدة فى مجالاته الثلاث وهى تحرير الشعوب الافريقية ، والحصول على الحقوق التمثيلية للدول الافرو آسيوية فى الأمم المتحدة ، والمشاركة فى قضايا السلم والأمن

(أولا) العمل الدبلوماسى لدول عدم الانحياز فى الأمم المتحدة لتحرير الشعوب الافريقيـــة :

قضـــية الجـــزائر :

كانت قضية الجزائر على وجه خاص محور صراع دبلوماسى طويل على مسرح الأمم المتحدة ، وكان ذلك انعكاسا للصراع المرير على أرض المعركة حيث كانت فرنسا تأمل فى احراز نصر عسكرى استعمارى يعوضها عن انهزامها فى الهند الصينية كمـــا تمثـــل فى تســـوية جنيف فى يوليو سنة ١٩٥٤ ، ويتيح لها فى نفس الوقت التفاوض من مركز القـــوة مع جبهة التحـــرير الزائرية لتحقيق بغيتها فى بسط سيطرتها على شمال وغرب افريقيا حيث كانت امبراطوريتها القديمة ولكن بصورة أخرى من صور الاستعمار الجديد ٠ وقد ظهر لنا من العرض السابق لمؤتمرات الدول الآسيوية والافريقية وقراراتهـــا فى شـــأن مكافحة الاستعمار مدى التركيز على شد انتباه العالم بالحرب الاستعمارية التى شنتها فرنسا على شعب الجزائر منتهكة بذلك المواثيق الدولية ٠ وكانت بداية

(٢) Meyer, Milton, W. ; South-East Asia, p. 182.

هـذا الطريق اثارة المشكلة فى مؤتمـر باندونج ، فأتيح لها بذلك أن تعرض لأول لمرة عرضا دوليا على نطاق واسع ، ومتابعة تطوراتها فى جميع المؤتمرات اللاحقة ٠

وقد تم تدويل القضية بادارجها فى جدول أعمال المنظمة الدولية فى دورتها العاشرة عام ١٩٥٥ ، مما يرجع الى أزدياد نفوذ المجموعة الأسيوية والافريقية ، واحباطها خطة فرنسا وأصدقائها القائمة على التلاعب بنصوص الميثاق بالدفع بعدم اختصاص الأمم المتحدة فى نظر المشكلة ، وان كان قرار التسجيل قد صدر بأغلبية صوت واحد (٢٨ ضد ٢٧) وامتناع خمسة عن التصويت وذلك فى أول أكتوبر سنة ١٩٥٥ ٠ وقد انسحبت فرنسا على أثر ذلك التصويت من جلسات الدورة العاشرة مثلما قاطعت من قبل المناقشـات التى دارت بخصوص تونس ومراكش ٠ ورأت بعض الدول الأسيوية أن مجرد تسجيل المسألة الجزائرية فى جدول الأعمال بعـد نجاحا باهرا ، لأن أهتمام الأمم المتحدة ببحث النزاع يجعل منه مشكلة دولية تهدد الأمن الدولى مما يتعين معه علاجها وفقا لمبادىء الميثاق ٠ فلم تشأ هذه الدول أن تزيد الموقف الدولى تأزما ، واقترحت عدم مناقشة المسألة فى هـذه الدورة ٠ ونوقشت مسألة الجـزائر فى الدورة الحـادية شرة (١٩٥٦ ـ ١٩٥٧) وكانت الثـورة قد اشتدت مما جعل من المستحيل اسـتمرار الموقف المتردد للدبلوماسية البرلمانية فى المنظمة ٠ وقدمت ثلاثة أقتراحات ، الأول تقدمت به ثمانى عشرة دولة افريقية آسيوية ، ويدعو فرنسا الى الاعتراف بحق تقرير المصير فى الجزائر ، على أن تجرى بعد ذلك مفاوضات بين الطرفين لايقاف القتال ٠ والحل الثانى تقدمت به ايطاليا وخمس دول لاتينية ، وهو لايذكر حق تقرير المصير بل يدعو الطرفين الى ايجاد حل سلمى ديمقراطى لمشكلة الجزائر ٠ والاقتراح الثالث قدمته اليابان وتايلاند والفلبين ، وبمقتضاه تعـرب الأمـم المتحدة عن أملها فى اجراء مفاوضات بين فرنسا والجزائر لوقف القتال (٣) ٠ وحتى لا تضيع المجموعة الآسيوية الافريقية فرصة اتخاذ قرار بشأن الجزائر ، قررت الموافقة على هذا المشروع الأخير ، وبذا حصل على شبه اجماع عنـد التصويت عليه فى ١٥ فبراير سنة ١٩٥٧ اذ وافقت عليه ٧٧ دولة (٤) ٠

---

(٣) د ٠ أحمد سويلم العمرى ، أصول العلاقات السياسية الدولية ، ص ٧٣٠ ـ ٧٣١ ، وكتابه : النظم السياسية الحديثة للعالم العربى ، ص ١٩٧ ٠

(٤) نص القرار كالآتى : « ان الحالة فى الجزائر قد أدت الى آلام وخسائر جسيمة فى الأرواح ٠ لذلك تعلن الجمعية العامة عن أملها فى الوصول بوسائل مناسبة ، وبروح متسمة بالتعاون ، الى حل ديمقراطى عادل للمشكلة يتمشى مع ميثاق الأمم المتحدة » ٠

وقد أعلنت فرنسا مقدما أنها غير ملتزمة بأى قرار تتخذه الأمم المتحدة =

ونظرا لاستمرار الحرب فى الجزائر نتيجة اصرار فرنسا على موقفها فقد استمر الضغط الدبلوماسى للمجموعة الآسيوية الافريقية فى الأمم المتحدة دورة بعد دورة للحصول على قرار باعتراف المنظمة الدولية بحق الشعب الجزائرى فى الاستقلال ، يساعدها فى ذلك أتساع دائرتها • وكانت العقبة التي أعترضت سبيلها هى المناورات والضغط وغيرها من الأساليب الدبلوماسية البائدة التى تستعملها الدول الاستعمارية داخل الأمم المتحدة وخارجها ، ووقوف الدول الغربية الأعضاء فى حلف الأطلنطى الى جانب فرنسا ، وكذلك بعض الدول الآسيوية الأعضاء فى حلف جنوب شرق آسيا • ولكن أشد ما أساء الى العمل الدبلوماسى البرلمانى الذى قامت به المجموعة الافريقية الآسيوية فى هذا الشأن هو موقف كثير من جمهوريات غرب ووسط أفريقيا التى استقلت حديثا من قضايا الشعوب التى تعرضها هذه المجموعة على المنظمة كلما كانت فرنسا طرفا فيها وذلك بحكم ولاء تلك الجمهوريات لفرنسا (٥) ، باستثناء مالى التى سايرت حركة التحرر في افريقيا • فقد خرجت الدول المشار اليها على الاجماع الآسيوى الافريقى (٦) بامتناعها عن تأييد المشروع المقدم من

= بشأن الجزائر لأنها مسألة داخلية • ويبدو أنها رأت من الافضل أن تعدل عن هذه السياسه ، لأنها شعرت أن مثل هذا القرار المبهم لا يضرها فى شيء • ولعلها أصبحت تعتبر أن دستور الاتحاد الفرنسى لسنة ١٩٤٦ يحقق « الحل الديمقراطى الذى أشار اليه القرار » • كذلك أعلنت جبهة التحرير قبولها لقرار الأمم المتحدة واستعدادها للتفاوض مع فرنسا ، ولكن على أساس أن عباره « بما يتمشى وميثاق الأمم المتحدة » تتضمن الاعتراف بحق الشعب الجزائرى في الاستقلال طبقا لمبدأ تقرير المصير •

(٥) تكون هذه الدول فيما بينها آتحادا قاريا يطلق عليه مجموعة برازافيل ويرجع تكوينها الى « جماعه الشعوب الفرنسية » التى نشأت على أثر قيام الجمهوريه الخامسة في فرنسا بتولى ديجول السلطة سنة ١٩٥٨ ومنح المستعمرات الفرنسية الافريقية الاستقلال الذاتي في ظل الجماعة • وقد أعلن قيام تسع جمهوريات مستقلة فى هذه المستعمرات وآنضمت جميعها إلى الجماعات الفرنسيه فيما عدا غينيا • ولكن هذه المنظمة لم تدم طويلا اذ أن الدول الأعضاء فيها قررت أن تقيم فيما بينها مجموعة سياسية افريقية خالصة لا ترتبط بأية دولة أوربية ، وقد أطلق عليها اسم مجموعة برازافيل منذ اجتمعت فى الكونغو في ديسمبر سنة ١٩٦٠ • وفى مؤتمر عقدته دول هذه المجموعة فى مدينة تاناناريف في ديسمبر سنة ١٩٦١ أعلن انشاء الاتحاد الافريقى الملجاشى كمنظمة سياسية عامة •

(٦) برز رؤساء هذه الجمهوريات فى مؤتمر برازافيل موقفهم من الجزائر =

المجموعة والقائم على منح الشعب الجزائرى حرية تقرير المصير واجراء استفتاء تحت اشراف دولى للوقوف على رغبته • وكان هذا الموقف من العوامل التى أدت الى عجز المنظمة الدولية عن اتخاذ أى قرار حاسم فى موضوع الجزائر ، فهى قد أوصت باستئناف المفاوضات على أساس حق تقرير المصير ، ولكنها رفضت الفقرة الخاصة باجراء الاستفتاء •

ولقد استطاعت الجبهة الآسيوية الافريقية ، بفضل أصواتها التى ترجح مع أصوات مؤيديها أصوات الدول الاستعمارية والدول التى تدور فى فلكها ، وبفضل دبلوماسية عدم الانحياز التى أتاحت لها وزنا سياسيا أكبر وجعلتها أقدر على اقناع مزيد من الأعضاء فى الأمم المتحدة بعدالة قضاياها ، استطاعت أن تكسب معركتها فى ساحة الدبلوماسية البرلمانية ، وأن تتغلب فى النهاية على الدبلوماسية الفرنسية (٧) • اذ اعترفت الجمعية العامة فى دورتها الخامسة عشرة بحق شعب الجزائر فى الاستقلال وتقرير المصير على أساس وحدة التراب الجزائرى ، كما أعترفت بمسئولية الأمم المتحدة عن تنفيذ ذلك • واذا كانت فرنسا قد واصلت حربها الاستعمارية فى الجزائر تحديا للرأى العام العالمى الذى تجسده الأمم المتحدة واستنادا الى مساعدة حلف الأطلنطى كما جاء فى قرار مؤتمر الدار البيضاء ، فانها اضطرت أخيرا الى تنفيذ قرار الأمم المتحدة بالدخول فى مفاوضات مع الجزائريين انتهت باتفاق « افيان » فى فبراير سنة ١٩٦٢ واعلان استقلال الجزائر •

قضية تونس ومراكش :

أما الدور الدبلوماسى الذى مارسته الدول الآسيوية الافريقية فى الأمم المتحدة لمساعدة تونس ومراكش فى الحصول على استقلالهما ، فلقد بدأ مذ كانت هذه المجموعة ، وكان مجلس جامعة الدول العربية هو الذى قرر فى ٢٠ سبتمبر سنة ١٩٥١ رفع مسألة مراكش الى المنظمة الدولية ، وقام ممثل الحكومة المصرية بتقديم طلب لتسجيل المسألة فى جدول أعمال الدورة السادسة • وقد قبل مكتب الهيئة مبدأ التسجيل ، ولكن عند عرض المسألة على الجمعية

= ومن الكونغو بانه موقف يسعى لايجاد حل وسط بين الدول الاستعمارية ومستعمراتها الافريقية •

(٧) كانت فرنسا تظن أن الأمم المتحدة سوف تغدو مثل عصبة الأمم اداة فى يد الدول الكبرى الغربية ، ومن ثم سيكون نص الميثاق على حرية تقرير المصير حبرا على ورق • وكان لهذا الاعتقاد مايبرره فعلا عند انشاء المنظمة ، اذ أن كثيرا من الدول الافريقية والآسيوية لم يكن ممثلا بها حينئذ • (د • صلاح العقاد وآخرون ، مغرب الاستعمار الفرنسى ، ص ٩٣) •

العامة فى ٣ نوفمبر أحتج مندوب فرنسا بعدم الاختصاص ، مدعيا أن معاهدة الحماية تحول المسألة المراكشية الى مسألة داخلية خاصة بفرنسا ، وهدد بانسحاب فرنسا من الأمم المتحدة أو من حلف الأطلسى اذا نظرت مسألة مراكش • فاضطرت الدول الغربية الكبرى وعلى رأسها الولايات المتحدة والدول التى تسير فى ركبها الى ارضاء فرنسا وذلك بالتصويت ضد مناقشة المسألة ، ولكنها لم تذهب الى حد تأييد فرنسا فى الادعاء بعدم اختصاص الأمم المتحدة•

وكما خذلت الجمعية العامة القضية المراكشية خذل مجلس الأمن قضية تونس بعد عدة أشهر ، اذ قامت باكستان وهى يومئذ عضو فى مجلس الأمن بتقديم شكوى ضد فرنسا نيابة عن تونس فى ١٩ ابريل سنة ١٩٥٢ • وسرعان ما أنضمت دول آسيوية أخرى الى وفود الدول الاسلامية وذلك حين طلبت ثلاث عشرة دولة عربية وآسيوية ، من بينها الهند وسيلان وبورما ، عقد جلسة خاصة بتونس فى يونيو سنة ١٩٥٢ وذلك بعد أن رفض مجلس الأمن قيد الشكوى فى جدول الأعمال بأغلبية الأصوات مع امتناع الولايات المتحدة (٨) • ويعد هذا التضامن العربى الآسيوى حول مشكلات شمال افريقية أول ثمار مؤتمر نيودلهى الذى انعقد فى سنة ١٩٤٩ ومثلت فيه الجامعة العربية وكان أول صورة للتعاون الآسيوى الافريقى كما سبق أن نوهنا•

ولم تنجح مجموعة الدول الافريقية الآسيوية فى عقد جلسة خاصة بتونس اذ لم يوافق على طلبها سوى ٢٣ دولة من ٦٠ ، ولكن عند انعقاد الدورة السابعة لم يكن فى وسع الدول الأعضاء فى المنظمة أن تستمر على مداهنة فرنسا بالرغم من التوتر المتزايد فى تونس ومراكش • ولذلك أصدرت الجمعية العامة قراريها ٧/٦١١ ، ٧/٦١٢ بمناقشة الموضوع ، الا أنها لم تأخذ بمشروع القرار الذى قدمته المجموعة العربية الآسيوية ، بل أخذت باقتراح دول أمريكا اللاتينية الذى كان غاية فى الابهام (٩) • واتخذت الجمعية العامة فى نفس اليوم وهو ١٧ ديسمبر قرارا مماثلا بالنسبة لمراكش •

وعادت المجموعة العربية الآسيوية فى الدورة الثامنة (١٩٥٣) باستقلال

---

(٨) د • صلاح العقاد ، المغرب العربى ، الجزء الثانى ، ص ٢٧٠ •

(٩) مضمون هذا الاقتراح ان الأمم المتحدة تعبر عن أملها فى أن يستأنف الطرفان الفرنسى والتونسى المفاوضات من أجل تمكين التونسيين من الاشتراك فى أدارة بلادهم ،وتدعو الطرفين الى الامتناع عن أعمال العنف ــ أما اقتراح الدول العربية الآسيوية فكان يطالب باجراء المفاوضات بين ممثلى الشعب الحقيقيين فى تونس ومراكش وبين فرنسا ، وأن تشرف هيئة دولية من ثلاثة أعضاء بالأمم المتحدة على هذه المفاوضات ، فكان بذلك مشروعا معتدلا لأنه لم يطالب بحل معين مثل الاستقلال أو الغاء الحماية •

مراكش وسيادتها واجراء انتخابات لجمعية وطنية والافراج عن المعتقلين ورفع الأحكم العسكرية . وقد وافقت اللجنة السياسية على هذا الاقتراح ، ولكنه لم يحصل على ثلثي الأصوات اللازمة لاتخاذ أى قرار فى الجمعية العامة . وأصدرت الجمعية العامة قرارا لا يختلف كثيرا عن قرارها فى الدورة السابقة فهو يقر حق مراكش فى تقرير المصير طبقا للميثاق ، ويعيد النداء للطرفين المتنازعين للعمل على تخفيف حدة التوتر .

وقد تحقق هدف الدبلوماسية الافريقية الآسيوية بالأمم المتحدة فى قضية استقلال تونس ومراكش باعلان حكومة فرنسا فى ٣١ يوليو سنة ١٩٥٤ قبولها لمبدأ الحكم الذاتى لتونس ، على أن يتم تحديد العلاقات بين تونس وفرنسا بواسطة المفاوضات بين الطرفين . وأسفرت المفاوضات التى أجريت عن عقد اتفاقية ٣ يونيو سنة ١٩٥٥ أما فيما يختص بمراكش فقد أعلنت الحكومة الفرنسية فى ٢ مارس ١٩٥٦ أن نظام الحماية فى مراكش أصبح غير متناسب مع الظروف الجديدة ، وأنه بسقوط هذا النظام أصبح من حق مراكش تولى شئونها الخارجية واقامة جبهة وطنية .

قضية الكونغو :

خاضت المجموعة الافريقية الآسيوية التى تتبنى مبدأ عدم الانحياز تجربة دبلوماسية عسيرة فى مشكلة الكونغو ولاسيما فى اطار الأمم المتحدة ، اذ تمكنت من احراز بعض النجاح فى العمل الدبلوماسى خارج هذا النطاق ، بيد أن هذا النجاح لم ينعكس بنفس المقدار على الأمم المتحدة ، بالنظر الى أن أزمة الكونغو تحولت الى أزمة للأمم المتحدة نفسها لانغماس القوى الكبرى فى المشكلة ، ووقوعها فى قلب الحرب الباردة وانقسام العالم فى شأنها ، على التفصيل الذى سبق أن قدمناه . ولم يحل تفرق الرأى بين الدول فى القارتين تجاه هذه المشكلة بسبب أنضمام بعض الدول الآسيوية الى الأحلاف العسكرية وأنقسام الدول الافريقية فى موقفها من الزعماء المتنازعين فى الكونغو وعجز بعضها عن اتخاذ موقف مستقل عن المعسكر الغربى الذى يساند بلجيكا ودعاة الانفصال (١٠) ـ لم تحل هذه العوامل دون محاولة القادة المتحررين فى المجموعة

---

(١٠) أتفقت الدول الافريقية المستقلة على حفظ النظام فى الكونغو عن طريق قوات تشرف عليها الأمم المتحدة ، ولكنها أختلفت فيما بينها حول ما اذا كان مشروعا لها أن تتدخل فى شئون دولة شقيقة . فجماعة تضم الجمهورية العربية المتحدة وغينيا وغانا ذهبت الى أن حكومة لومومبا هى الحكومة الشرعية الوحيدة فى الكونغو ، ودول أخرى هى تونس ونيجيريا والسودان رأت الحاجة الى نوع من التوفيق والوصول الى مواءمة بين مطالبة أنصار =

الآسيوية الافريقية خلق جبهة موحدة عن طريق العمل الدبلوماسى لتسوية النزاع بما يحقق آمال الشعب الكونغوى فى الاستقلال والوحدة ·

وكان من الطبيعى أن يقوم بهذه المبادرة رؤساء الدول الافريقية غير المنحازة وفى مقدمتها الجمهورية العربية المتحدة · فقد أدرك هؤلاء الرؤساء أن الامبريالية العالمية قد أختارت الكونغو مسرحا لوقف المد الثورى فى افريقيا · فلم يكن ثمة بد من التصدى للاستعمار ومساندة الاتجاه القومى بكل مايملكون من وسائل ، فاستقر الرأى على عقد مؤتمر فى ليوبولدفيل يكون موضوعه الرئيسى تدارس الوضع فى الكونغو واتخاذ خطوات موحدة لحماية أستقلاله ، وذلك أمتدادا لنضال هذه الدول فى سبيل الاستقلال فى اطار الايمان بوحدة الحرية · وقد مهد لنجاح المؤتمر المزمع انعقاده أن لومومبا قد ذهب فى سنة ١٩٥٨ الى مؤتمر الشعوب الافريقية فى أكرا ، فحصل على تأييد لفكرته عن استقلال الكونغو الموحد · وعقد مؤتمر ليبوبولدفيل فى ٢٥ أغسطس سنة ١٩٦٠ من ثلاث عشرة دولة يمثلها وزراء ·

وأصدر المؤتمر عدة قرارات يتضمن أولها اعلان ضرورة المحافظة على وحدة جمهورية الكونغو وسلامة أراضيها من أى أنقسام ، والتنديد بكل أنقسام أو أنفصال وبكل مناورة من مناورات الاستعمار هدفها تقسيم أراضى الكونغو، وتأييد الحكومة المركزية باعتبارها السلطة الشرعية الوحيدة · ويتضمن القرار الثانى استمرار معونة الدول الافريقية المستقلة للكونغو · ويتضمن القرار الثالث التوصية بضرورة قيام تعاون صادق بين الأمم المتحدة وبين جمهورية الكونغو (١١) ·

واتخذ مؤتمر القمة الافريقى الذى عقد فى الدار البيضاء فى عام ١٩٦١ قرارات أملاها التطور الذى طرأ على المشكلة والمبادىء التى تؤمن بها دول عدم الانحياز · فقد كانت المغرب والجمهورية العربية المتحدة وغانا وغينيا من أوائل الدول التى وضعت قواتها تحت تصرف الامم المتحدة على أن تحقق استقلال الكونغو ووحدته · فلما تبين لها عجز القيادة الدولية عن حل النزاع

= لومومبا بالوحدة ومطالبة الزعماء الآخرين ذوى النفوذ بالاتحاد · وتعقد الموقف خلال سنة ١٩٦٠ بحصول الأقاليم الفرنسية على استقلالها ، فهى بحكم كونها أكثر قربا الى الكونغو ولارتباطها بالغرب على نحو أقوى من غيرها من الدول الافريقية المستقلة ، رأت أن كلا من الدول المستقلة والأمم المتحدة تدخل فى أمور يجب أن تترك للكونغوليين أنفسهم (د · محمد طه بدوى و د · محمد طلعت الغنيمى ، المرجع السابق ، ص ٥٦٣) ·

(١١) د · عبد العزيز الرفاعى ، تطور العلاقات العربية الافريقية ، ١٩٦٣ ·

الداخلى فى الكونغو شعرت بأن الأمم المتحدة تحيد عن واجبها فى صيانة استقلال الكونغو فى الوقت الذى تشارك الدول الافريقية الأمم المتحدة فى هذا العمل ، كان من الضرورى أن تجد حلا آخر لمواجهة هذه المشكلة · واقترح الرئيس نكروما انشاء قوة افريقية مشتركة ، ولكن هذه الفكرة لم يكن من الميسور تحقيقها عمليا · وفضلا عن هذه البواعث التى استوجبت عقد المؤتمر لاتخاذ اجراء حاسم فى مشكلة الكونغو كان هنالك خطران يهددان الكونغو خاصة وأفريقيا عامة أحدهما خارجى والآخر داخلى · فأما الأول فهو اعتماد الدول الاستعمارية الأعضاء فى أحلاف جماعية على هذه الأحلاف لمحاربة حركات التحرر فى افريقيا ، ففرنسا تعتمد على حلف الأطلنطى فى محاربة الثوار الجزائريين ، وبلجيكا تعتمد على هذا الحلف أيضا لتنفيذ سياستها فى الكونغو · وأما الخطر الآخر فهو ظاهرة تقاعص معظم دول غرب ووسط افريقيا عن تأييد قضيتى الكونغو والجزائر كما سبق أن بينا ·

وقد انتهى المؤتمر من بحث مشكلة الكونغو الى اصدار قرار بشأنها طالب فيه الأمم المتحدة باتخاذ التدابير الكفيلة بأن تعود الى اشراف الحكومة الشرعية برئاسة باتريس لومومبا جميع القواعد الجوية والعسكرية ومحطة الاذاعة ، ومنع بلجيكا من استخدام رواندا أوراندى التى تديرها تحت وصاية الامم المتحدة فى القيام بهجمات مسلحة على أراضى الكونغو ، كما أعلن رؤساء الدول التى اشتركت فى المؤتمر تصميم دولهم على سحب قواتها من قيادة الأمم المتحدة فى الكونغو اذا اخفقت القيادة الدولية فى احترام المبادىء التى تقرر بمقتضاها أصلا تدخل الامم المتحدة فى أزمة الكونغو بناء على طلب الحكومة الشرعية ، ودعا المؤتمر الامم المتحدة الى العمل على عودة برلمان الكونغو الى الاجتماع ، واخراج جميع البلجيكيين العسكريين وأشباه العسكريين الذين يعملون خارج نطاق قيادة الامم المتحدة من أراضى الكونغو · ولم تستطع دول الدار البيضاء من طريق الدبلوماسية البرلمانية الوصول الى تنفيذ مقراراتها بشأن الكونغو وخاصة فيما يتعلق باعادة الحكومة الشرعية برئاسة لومومبا ، اذ كانت الجمعية العامة للأمم المتحدة قد صوتت فى نوفمبر سنة ١٩٦٠ بقبول وفد كازافوبو كممثل لحكومة الكونغو ، وأعقب ذلك اعتقال لومومبا ثم اغتياله · غير انه لايمكن القول بأن الجهود التى بذلتها تلك الدول فى هذا الميدان قد ذهبت كلها هباء ، فلقد كانت من العوامل التى ساعدت على تكوين رأى عام فى المنظمة الدولية وخارجها يطالب الأمم المتحدة باستعادة هيبتها فى الكونغو وثقة الدول الصغيرة بها ، والمبادرة الى وضع حد للنزاع الذى عرض السلم والأمن الدولى للخطر · وكانت نتيجة هذا الضغط العالمى الذى شاركت فيه دول عدم الانحياز بالأسلوب الدبلوماسى البرلمانى أن نهضت الأمم المتحدة من عثرتها ، وأقرت الأوضاع فى الكونغو وحافظت على استقلاله ووحدته ·

دور دبلوماسية عدم الانحياز فى تحقيق وحدة أراضى دوله :

يتبين من تطور أحداث الكونغو ان الهدف الدبلوماسى لدول عدم الانحياز فى الأمم المتحدة وخارجها لم يكن مقصورا على الدفاع عن الاستقلال السياسى للدول الناشئة ، بل كان يمتد الى الحفاظ على أمنها الداخلى وعلى وحدة أراضيها فى مواجهة الاستعمار بأشكاله وأساليبه المختلفة ومن أهمها اثارة النزعات الانفصالية وتعضيد المنادين بها • ولذلك اقترن لفظ الاستقلال بلفظ الوحدة فى كثير من المؤتمرات التى أعقبت مؤتمر باندونج على أساس أن الوحدة وسيلة لحماية الاستقلال ، وهى فى نفس الوقت هدف أساسى ، فضلا عن أنها خطوة أولية للسير فى طريق تحقيق الأمل الذى كان يراود قادة الحرية فى افريقيا وهو وحدة القارة • غير أنه وقفت فى طريق تحقيق هذا الهدف مشكلة دقيقة تكمن فى زيادة نفوذ دعاة الانفصال بين قطاعات الرأى العام المتخلف فى تلك الدول الصغيرة فى بعض الأحيان ، مما يقتضى عدم تجاهلها اعمالا لمبدأ حق تقرير المصير ، واصطدام هذه الحقيقة بحقيقة أخرى هى ارتباط الاستقلال بوحدة الأراضى ، لأن تجزئة هذه الاراضى تفرغ الاستقلال من مضمونه وتضفى عليه طابع الصورية ، وخاصة فى عصر مازالت القوة الذاتية هى العامل الفعال فى دعم سيادة الدولة • وسوف تظل هذه الحقيقة قائمة طالما قصرت الأمم المتحدة عن اقناع الدول بضرورة سيادة مبادىء القانون الدولى والخلق السياسى فى العلاقات الدولية •

وقد استقرت الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة على مبدأ استفتاء الشعب كلما ثارت هذه المشكلة • ولم يكن أمام دول عدم الانحياز الا الاقرار بهذا المبدأ بل الدعوة الى تطبيقه رغم ما قد يترتب على هذا التطبيق من تجزئة للدول حديثة الاستقلال وتحولها الى وحدات سياسية هزيلة ، لأنه لايمكن المعارضة فى اتخاذ هذا الاجراء بحجة تخلف بعض القطاعات الشعبية أو وقوعها فريسة للتضليل ، فهذه الحجة تتنافى مع سند منح الاستقلال وهو أهلية الشعب لادارة شئونه بنفسه •

ومن البين أن مشكلة وحدة أراضى الدولة كانت من عوامل انقسام الدول الافريقية بوجه خاص ، وذلك على النقيض من مسألة الاستقلال السياسى اذ كانت هذه من عوامل التقريب بينها ، وذلك على الرغم من الارتباط العضوى بين الوحدة والاستقلال كما ذكرنا • وكان من الطبيعى أن ينعكس هذا الانقسام على دبلوماسية دول عدم الانحياز فى الأمم المتحدة ، وقد ظهر ذلك عندما أعلن قيام جمهورية موريتانيا المستقلة فى ٢٨ نوفمبر سنة ١٩٦٠ ثم طلبت الانضمام الى الأمم المتحدة أسوة بالدول المستقلة • ولكن الاتحاد السوفيتى استخدم « الفيتو » لمنع قبول هذه الدولة فى حين اعترفت تونس بالجمهورية الجديدة متبعة فى ذلك سياسة الحكومات الصديقة لفرنسا

ومخالفة قرارا من قرارات مؤتمر « طنجة » (١٢) يقضى بتعاون دول شمال افريقيا لابقاء موريتانيا فى حظيرة المغرب · وقد أدرج مؤتمر القمة فى الدار البيضاء مسألة انفصال موريتانيا فى جدول الأعمال ، وأصدر بصددها قرارا ينص على تأييد أى أجراء يتخذه المغرب من أجل اعادة الحقوق الشرعية له ، وضرورة معارضة أية محاولة لتقسيم القارة الافريقية أو انشاء دول تابعة فيها · كما تضمن قرار المؤتمر فى شأن الجزائر معارضة تقسيمها واستنكار أى استفتاء تنظمه فرنسا وحدها ·

وقد بلغ النشاط الدبلوماسى لدول عدم الانحياز ذروته فى مجال الدفاع عن حقوق الشعوب بموافقة الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ٣ نوفمبر سنة ١٩٧٢ ـ بأغلبية ٩٩ صوتا ضد ٥ أصوات (١٣) وأمتناع ٣٠ عن التصويت ـ على قرار ينص على أن الأمم المتحدة تعترف بشرعية النضال الذى تقوم به حركات التحرر الوطنى ضد الاستعمار ونظم الاستعمار المفروضة على الشعوب من جانب الاستعمار والحكومات العنصرية وبصفة خاصة فى افريقيا · وقد دعا القرار الدول الأعضاء فى المنظمة الدولية الى تقديم كافة المساعدات المادية والمعنوية لجميع الشعوب المكافحة من أجل حريتها · كما استنكر القرار السياسات التى لا تزال تتبعها بعض القوى الاستعمارية ازاء الشعوب الصغيرة ومحاولاتها المستمرة فرض حكومات لا تمثل هذه الشعوب تمثيلا حقيقيا ولا ترضى عنها (١٤) ·

(ثانيا) العمل الدبلوماسى لدول عدم الانحياز للحصول على حقوقها التمثيلية فى الأمم المتحدة

التمثيل العادل فى فروع المنظمة :

لم يكن الدور الدبلوماسى الذى قامت به دول عدم الانحياز فى الأمم المتحدة مقصورا على مجال العمل على تحرير افريقيا وآسيا من بقايا الاستعمار ، بل شمل هذا الدور العمل على الحصول على حقوق شعوب القارتين فى الأمم المتحدة ، حتى يتسنى لهما المشاركة فى ادارة المجتمع الدولى · على أنه يلاحظ فى هذا الصدد أن العمل فى المجال الأول ينطوى على عنصر دولى ،

---

(١٢) عقد فى الفترة من ٢٧ ابريل الى ٢٩ ابريل سنة ١٩٥٨ ·

(١٣) هى أصوات الولايات المتحدة وجنوب افريقيا والبرتغال وبريطانيا وفرنسا ·

(١٤) كما وافقت الجمعية العامة على زيادة الجهود الخاصة بتصفية الاستعمار ، واقامة أسبوع تضامن مع حركات التحرر الوطنى الافريقى ، وعقد مؤتمر دولى فى ابريل سنة ١٩٧٣ لبحث المشاكل الخاصة بتصفية الاستعمار ·

فمن المسلم به أن الاستعمار عامل فعال فى زعزعة الأمن الدولى وسبب لاثارة الحروب كما عبر عن ذلك القادة الآسيويون فى مؤتمرى بيرفيل وبروكسل • ومن ثم كانت هذه الدول اذ تضطلع بمقاومة الاستعمار من طريق الدبلوماسية البرلمانية تعمل من طريق غير مباشر على حفظ السلم والأمن الدوليين • ولولا هذه الحقيقة لما أدرجت قضايا الاستقلال فى جدول الأمم المتحدة • بل ان احدى هذه القضايا وهى قضية الكونغو كان النزاع فى شأنها يشكل تهديدا خطيرا للمجتمع الدولى • يضاف الى هذا أن مجموعة الدول الافريقية الآسيوية غير المنحازة كانت بجهودها فى هذا المجال تنفذ الالتزامات التى نص عليهـا ميثاق الأمم المتحدة ، اذ كانت تصفية الاستعمار من أهم أهدافه السياسية ، وقد ألقى هذا العبء على عاتق الدول الأعضاء •

ومن ثم امتد الدور الدبلوماسى الذى تضطلع به الدول الافريقية والآسيوية غير المنحازة فى الأمم المتحدة ليشمل المطالبة بحقها فى المشاركة فى شئون العالم بنصيب يتفق مع حجمها وذلك عن طريق التوسع فى تمثيلها فى مجلس الأمن • ولا شك أن هذا الأمر بدوره غير منقطع الصلة بالســـلم والأمن الدوليين ، لأن الحرمان من هذا الحق من شأنه توسيع شقة الخـــلاف بين الدول الكبرى والدول الصغيرة ، كما أن مشاركة الدول الأخيرة فى المنظمة الدولية تفيد السلم والأمن من جانب آخر • هذا بالاضـافة الى أن فى تلك المشاركة تحقيقا للتعاون الدولى وهو مبدأ أساسى من مبادىء الميثاق • ويرجع الفضل الى مؤتمر باندونج فى عرض هذه المسألة عرضا دوليا على نطاق واسع، اذ أشار كثير من الرؤساء الى أن توزيع المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن وفقا للتمثيل الجغرافى كما تم الاتفاق عليه فى لندن سنة ١٩٤٦ غير عادل ، لأنه يجعل الدول الآسيوية والافريقية غير ممثلة تمثيلا كافيا اذا ما قورنت بالدول الأوربية وبالدول الأمريكية ، فأصدر المؤتمر قرارا بالحث على اعادة النظر فى توزيع هذه المقاعد تعديلا يكفل تمثيل الدول الآسيوية والافريقية تمثيلا عادلا تستطيع به أن تساهم فى صيانة السلام والأمن الدوليين مســـاهمة فعاله •

كما أصدر مؤتمر بلغراد قرارا مماثلا طالب فيه باعادة تنظيم الأمم المتحدة ليتسع التمثيل فى مختلف فروعها حتى يقابل حاجات المنظمة والعضـــوية المتسعة فيها • وكذلك طالب الرؤساء فى مؤتمر أديس أبابا بتمثيل أفريقيا تمثيلا أكثر عدلا فى الأجهزة الأساسية للأمم المتحدة ، وخصوصا فى مجلس الأمن والمجلس الاقتصادى والاجتمـــاعى والوكالات المتخصصـــة للمنظمـــة الدولية •

ونجحت المساعى الدبلوماسية للدول الآسيوية والافريقية فى أدراج هــذا الموضوع فى جدول أعمال المنظمة الدولية وفى كسب أصــوات كثيرة مؤيدة

له . تساندها فى ذلك دول عدم الانحياز غير المنتمية الى آسيا وأفريقيا . مما أدى الى اصدار الجمعية العامة فى ١٧ ديسمبر سنة ١٩٦٣ – كما سبق القول – قرارها بتعديل نص المادة ٢٣ من الميثاق بحيث يتألف مجلس الأمن من خمسة عشر عضوا بدلا من أحد عشر عضوا ، وبهذا يصبح عدد الأعضاء غير الدائمين عشرا . وقد ترتب على ذلك أن ارتفع عدد الدول الآسيوية والأفريقية الممثلة فى مجلس الأمن من دولة أو دولتين – اذ كان مخصصا مقعد واحد لكل من دول الكومنولث ودول الشرق الأوسط قبل هذا التعديل – الى خمس دول .

كما أعيد تشكيل المجلس الاقتصادى والاجتماعى بما يحقق ما طالبت به الدبلوماسية الآسيوية والافريقية من زيادة تمثيلها فى المجلس مراعاة لأهميتها العددية والمتطور الذى طرأ على العضوية فى الأمم المتحدة ، اذ قررت الجمعية العامة للأمم المتحدة فى دورتها الثامنة عشرة كما بينا من قبل زيادة أعضاء هذا المجلس من ١٨ عضوا الى ٢٧ عضوا ، منهم ٧ يمثلون قارتى أفريقيا وآسيا بعد أن كان مخصصا فى المجلس بطريقة عرفية ثلاثة مقاعد لدول الشرق الأقصى وأفريقيا ومقعدان لدول الشرق الاوسط .

ويمكن القول أيضا ان النفوذ الدبلوماسى لمجموعة دول عدم الانحياز التى ينتمى معظمها الى آسيا وأفريقيا كان أحد العوامل التى أدت الى تمثيلها فى هيئة محكمة العدل الدولية ، اذ يقوم بترشيح قضاة المحكمة الجماعات القومية للدول الأعضاء فى الأمم المتحدة والممثلة فى محكمة التحكيم الدولية الدائمة ، والجماعات القومية الخاصة للدول الأعضاء غير الممثلة فى محكمة التحكيم ، الأمر الذى يتيح لمجموعة دول عدم الانحياز ترشيح قضاة من أبنائها ، والأمر بالمثل فيما يتعلق بانتخاب هؤلاء القضاة ، فان الجمعية العامة ، حيث التفوق العددى لأصوات المجموعة ، تشترك مع مجلس الأمن فى اختيارهم .

التمثيل العادل فى وظائف المنظمة

من مظاهر نجاح دبلوماسية مجموعة دول عدم الانحياز بطابعها الأسيوى الأفريقى أيضا تعيين « أوثانت » أمينا عاما للمنظمة الدولية . ففى ابان الأزمة التى واجهت الأمم المتحدة نتيجة للفشل الذى صادف تدخلها فى الكونغو والجدل الذى ثار حول سياسة همرشولد ، أبدى ممثل الجمهورية العربية المتحدة – حينئذ – فى الأمم المتحدة أن الموقف يحتاج الى تعديل فى النظرة الى منصب الأمين العام ، وأن هذا التعديل يحتمه اتساع التمثيل فى المنظمة الدولية ، وبروز مجموعة الدول الآسيوية الافريقية وتزايد دورها فى العلاقات الدولية ، وهو أمر يستوجب أن يكون الأمين العام الجديد من أبناء هذه الدول بعد أن ظل منذ قيام الأمم المتحدة من أبناء الكتلة الغربية . وقد شكلت بالفعل لجنة من الخبراء فى الأمم المتحدة للنظر فى التعديلات

المقترحة ، وكان من بينها المشروع السوفيتي الذى سبق أن أشرنا اليه ولم توافق عليه اللجنة ، ولكنها أقرت أن يكون هناك خمسة وكلاء وخمسة مساعدين للأمين العام يكون اختيارهم ممثلا للمجموعات السياسية الثلاث : الشرقية والغربية والحيادية • ولم تقصر دبلوماسية مجموعة عدم الانحياز مطالبها فى شأن عدالة تمثيلها فى جهاز الأمانة العامة على الوظيفة الرئيسية لهذا الجهاز ، بل طالبت بتطبيق المعيار ذاته على موظفى الأمانة العامة ، اذ شكت ـ وشاركتها فى شكواها دبلوماسية الكتلة الشرقية ـ من أن الكثرة الغالبة من موظفى الأمم المتحدة هم من رعايا الدول الغربية ، كما أن هؤلاء يشغلون الوظائف الرئيسية • وقد أوفت هذه الشكوى بغرضها اذ أوضح الأمين العام فى تقريره الذى قدمه الى الجمعية العامة فى الدورة الثامنة عشرة بناء على طلبها أنه سوف يتبع عدة قواعد بالنسبة لسياسة التعيين فى وظائف الأمم المتحدة بقصد معالجة الأوضاع المتصلة بالتمثيل الناقص لبعض المناطق وبصفة خاصة أفريقيا وأوروبا الشرقية ، ومن بين هذه القواعد مراعاة أوسع توزيع جغرافى ممكن ، وضرورة ايجاد تمثيل جغرافى أكثر توازنا فى الوظائف العليا • ولقد بدأ الامين العام منذ سنة ١٩٦٤ يطبق المبادىء السابقة بقصد تحسين تمثيل المناطق وبصفة خاصة أفريقيا وأوروبا الشرقية •

وتبين أهمية النجاح الذى أحرزته دبلوماسية عدم الانحياز فى هذا الصدد اذا لاحظنا أن ثمة عقبتين كانتا تعترضان طريقها : أولاهما مطالبة الدول الكبرى بضرورة الحصول على مزايا فى الأمم المتحدة تتناسب مع مسئولياتها فيما يتعلق بتنفيذ قرارات الأمم المتحدة وتتفق مع قوتها الفعلية بالمقارنة مع دول أمريكا اللاتينية أو الدول الافريقية مثلا • أما العقبة الثانية فهى ما أثار اليه الأمين العام فى التقرير الآنف الذكر من أن قيمة اشتراكات الدول الاعضاء فى ميزانية الأمم المتحدة وعدد سكان هذه الدول يدخلان فى الاعتبار عند وضع سياسة التعيين فى وظائف الامم المتحدة • يضاف الى ذلك احتجاج الدول الكبرى بأن الدول الصغيرة لا تستطيع أن تقدم من يصلح لشغل الوظائف الدائمة بالمنظمة أو أنها لا تستطيع أن تستغنى عنهم لمدد طويلة •

وما زالت دول عدم الانحياز تسعى بالطرق الدبلوماسية البرلمانية لاستكمال تمثيلها فى الأمم المتحدة ومنظماتها بما يتناسب مع وزنها فى المجال الدولى ، وذلك بتعيين أكبر عدد ممكن من كبار الموظفين من دول عدم الانحياز فى الأمانة العامة للأمم المتحدة وفى المنظمات التابعة لها ، لأنه حتى اليوم لا يمثل رعايا هذه الدول تمثيلا عادلا داخل المنظمات الدولية ، فما زال يسيطر عليها موظفون ينتمون الى الدول الكبرى مما يجعلهم ينظرون الى الأمور الدولية نظرة لا تتمشى مع سياسة عدم الانحياز • وكان آخر ما بذل من مساع فى هذا المضمار القرار الذى أصدره مؤتمر « جورج تاون » بضرورة الشروع فى عمل يستهدف أكبر مشاركة ممكنة فى الأمم المتحدة من جانب الدول الأعضاء

مشاركة قائمة على مبادىء التمثيل المتعادل والأكثر توسعا جغرافيا فى الأجهزة الرئيسية التابعة للأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة وكذا فى سكرتاريات هذه المنظمات وخاصة على مستوى صنع ووضع السياسات ٠

التمثيل العادل فى لجان المنظمة

من الميادين التى استطاعت الدول غير المنحازة أن تتطرق اليها أيضا من طريق الدبلوماسية البرلمانية بصورة تتناسب مع وزنها فى المحيط الدولى لجان الأمم المتحدة ، مما مكنها من المشاركة الايجابية فى نشاط الأمم المتحدة بصفة عامة وفى الدفاع عن حقوق الدول الصغيرة وتقديم المعونة لها بصفة خاصة ٠ وقد بدأ تأثير الدبلوماسية الافريقية الآسيوية فى أعمال اللجنة الخاصة بتصفية الاستعمار بصورة بارزة ، فاتسمت بعض توصيات تلك اللجنة بالقوة كما ظهر فى قرارها بشأن تحديد ميعاد استقلال « روديسيا » الجنوبية ، وفى قرارها الخاص بتنبيه البرتغال بأن استمرار عدم احترامها لتوصيات الجمعية العامة ومجلس الأمن بشأن انجولا يتعارض مع عضويتها فى الأمم المتحدة ، وكما فى قرارها الخاص بتأكيد حق شعوب « باسوتولاند وبيتشوانا لاند وسوازيلاند » فى تقرير المصير والاستقلال ، وبدعوة المملكة المتحدة الى وقف العمل بالأحكام الدستورية الحالية ، وبعقد مؤتمر دستورى يضم زعماء هذه الأقاليم المنتخبين ديمقراطيا ليحددوا حسب رغباتهم تاريخ استقلال كل اقليم ، وكما فى قرارها الخاص بضرورة منح عدن والجنوب العربى حق تقرير المصير (١٥) ٠

ومن صور هذا النجاح الدبلوماسى أيضا أن توسع الجمعية العامة فى تفسير نصوص الفصل الحادى عشر من الميثاق والخاص بالتزام الدول التى تتولى ادارة أقاليم تحت الوصاية بالعمل على تنمية رفاهية أهل هذه الاقاليم ونجاح الجمعية فى فرض رقابة فعالة لصالح شعوب المستعمرات ، انما يرجعان فى حقيقتهما الى مجهود ممثلى الدول الآسيوية والافريقية ٠ وكان أحدث مظاهر النشاط الدبلوماسى لهؤلاء الممثلين اقرار لجنة تصفية الاستعمار فى أول ديسمبر سنة ١٩٧٢ مشروعى قرارين بشأن روديسيا يدعو الأول بريطانيا الى اعداد مؤتمر دستورى لتحقيق حكم الأغلبية الافريقية فى روديسيا ، والزامها بضمان اطلاق سراح المسجونين السياسيين فى روديسيا بدون شروط ، ورفع جميع القيود التى تفرضها الأقلية البيضاء على النشاط السياسى للأغلبية الافريقية ٠ ويدعو مشروع القرار الثانى الى مد نطاق العقوبات الاقتصادية المفروضة على روديسيا لتشمل كلا من جنوب افريقيا والبرتغال ٠ وقد تم اقرار مشروعى القرارين بأغلبية ١٠٣ ضد ٣ أصوات فقط (المملكة المتحدة والولايات المتحدة والبرتغال) وامتناع عشرة من التصويت ٠

---

(١٥) د٠ محمد حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ١٧٦ ، ١٧٧ ٠

واذا وضعنا فى الاعتبار تلك العراقيل التى تقيمها الدول الاستعمارية فى وجه لجنة تصفية الاستعمار ، تبين لنا بجلاء قيمة الجهود الدبلوماسية التى بذلتها المجموعة الافريقية الآسيوية للوصول الى تلك التوصيات • وليس ثمة ريب فى أن هذه الجهود سوف تستمر حتى يتحقق هدفها النهائى وهو تحديد أجل نهائى قريب لتصفية الاستعمار ولا سيما بعد أن أصدرت الجمعية العامة فى ١٤ ديسمبر سنة ١٩٦٠ قرارها التاريخى الخاص بتصفية الاستعمار بجميع صوره ومظاهره وبدون قيد أو شرط ، وأصبح بذلك هذا الأمر من المبادىء التى يقرها القانون الدولى •

أما فى مجال تقديم المساعدات الاقتصادية وغيرها للدول الناشئة فلقد ما رست تلك الدبلوماسية ضغطا ترتب عليه اتخاذ الامم المتحدة بعض الاجراءات الفعالة فى هذا الشأن • ومن ذلك الاستجابة لما طالبت به الدول النامية من وضع حلول مناسبة لمشكلات التجارة العالمية من طريق التعاون لمصلحة الشعوب ووضع برامج للتنمية الاقتصادية • وحققت هذه الدبلوماسية نتائج ايجابية فى المجالات الاجتماعية ، أبرزها اصدار الاعلان العالمى لحقوق الانسان • وتعد هذه المنجزات ذات أهمية بالغة خصوصا اذا لوحظ أن الدول الكبرى جميعا ، وبينها دول استعمارية ، ممثلة فى المجلس الاقتصادى والاجتماعى كما جرى على ذلك العرف (١٦) •

ومن مظاهر نجاح دبلوماسية الدول الآسيوية والافريقية فى مجال لجان الأمم المتحدة أيضا أن قاعدة التوزيع الجغرافى العادل وتمثيل المدنيات المختلفة قد أمتدت الى لجنة القانون الدولى التابعة للجمعية العامة ، فأصبح هناك من بين أعضاء اللجنة الخمس والعشرين عدد يمثل هذه الدول ، وسوف يكون لهذا أثره عند صدور مدونة القانون الدولى التى عهد الى اللجنة المشار اليها بانجازها ، ذلك بالتخلص من بقايا الطابع الأوربى المحض فى هذا القانون (١٧) • وكان آخر ما حققته دبلوماسية الدول غير المنحازة وعلى

---

(١٦) مما يدل على قوة الدبلوماسية البرلمانية للدول الأفروأسيوية فى هذا المقام أن اللجنة الاقتصادية الافريقية ومقرها « أديس أبابا » كانت تتكون من الدول الافريقية المستقلة بالاضافة الى أسبانيا ، بلجيكا ، البرتغال ، فرنسا ، انجلترا ، وطالبت الدول الافريقية باخراج الدول الأوربية من عضويتها العاملة على أن يكونوا مجرد أعضاء منتسبين ، كما طالبت باخراج جنوب افريقيا لاتباعها سياسة التمييز العنصرى • ولقد تمت الاستجابة لهذه المطالب ، فخرجت الدول الاوربية وجنوب أفريقيا من عضوية اللجنة ، وتقرر السماح لفرنسا وأسبانيا وانجلترا بالانتساب للجنة •

(١٧) مما يجدر بالذكر فى هذا الصدد أن لجنة نزع السلاح ــ وهى تضطلع بمهة ذات تأثير بالغ فى السلم الدولى ــ تضم ثمانى دول محايدة من بين أعضائها الثمانى والعشرين •

الأخص الدول العربية الافريقية منها فى مجال العمل القانونى بلجان الأمم المتحدة اقرار الجمعية العامة فى ١٩ نوفمبر سنة ١٩٧٢ قبل اختتام أعمال دورتها السابعة والعشرين بغالبية ٧٦ صوتا ضد ٣٥ وامتناع ١٧ عن التصويت للقرار الذى وافقت عليه اللجنة القانونية بشأن موضوع الارهاب ، وكان هذا الموضوع قد أدرج فى جدول أعمال الجمعية العامة بناء على اقتراح من كورت فالدهايم الأمين العام للأمم المتحدة · وقد تضمن هذا القرار ادانة كل أشكال التفرقة العنصرية والأساليب الاستعمارية ، والتأكيد على ضمان الحقوق المشروعة لكافة الشعوب الواقعة تحت سيطرة دول أجنبية · ومن بين ما دعا اليه القرار حيث جميع الدول على تكريس اهتمامها الشديد والفورى لايجاد حلول عادلة وسليمة للأسباب الكامنة التى تؤدى الى أعمال العنف (١٨)

كما اتخذت اللجنة السياسية فى الأمم المتحدة فى ٨ ديسمبر سنة ١٩٧٢ بفضل جهود دول عدم الانحياز قرارا بأغلبية ستين صوتا مقابل عشرة أصوات وامتناع أربع وأربعين دولة عن التصويت أكدت فيه بطلان الاجراءات التى أتخذتها اسرائيل فى الأراضى المحتلة بما فى ذلك القدس · وطالب القرار بأن تتوقف اسرائيل فورا عن اقامة المعسكرات فى الأراضى العربية وأن تكف عن تدمير المنازل وطرد السكان · كما قررت اللجنة السياسية تجديد مهمة اللجنة الثلاثية بالتحقيق فى انتهاكات اسرائيل لحقوق الانسان (١٩) ·

ثالثا ـ العمل الدبلوماسى لدول عدم الانحياز فى قضايا السلم والأمن الدوليين :

لم يكن العمل الدبلوماسى البرلمانى لدول عدم الانحياز وقفا على المسائل

---

(١٨) اعتبر المراقبون هذا القرار انتصارا للدول الافريقية والعربية فى المنظمة الدولية أمام مبادرات الولايات المتحدة واسرائيل من أجل اتخاذ اجراء يمكن استخدامه ضد حركات التحرير والمقاومة ، وكانت كلتاهما قد اتخذتا من عملية الفدائيين الفلسطينيين فى الدورة الاولمبية فى ميونخ مبررا لشن حملة دبلوماسية ضد حركات التحرير · وقد تعرض القرار لهجوم عنيف من كل من « جورج بوش » مندوب الولايات المتحدة و « يوسف تكواه » مندوب اسرائيل ·

(١٩) شكلت لجنة تقصى الحقائق فى الأراضى العربية التى أحتلتها اسرائيل فى عدوان سنة ١٩٦٧ ، وذلك بمقتضى قرار من الجمعية العامة فى ديسمبر سنة ١٩٦٨ ، وهى تتكون من ممثلين من سيريلانكا (سيلان) والصومال ويوغوسلافيا ، ويلاحظ أن هذه الدول الثلاثة غير منحازة وأنها تمثل آسيا وأفريقيا وأوربا · وقد أصدرت فى أكتوبر عام ١٩٧٢ تقريرا تفصيليا بنتيجة تحقيقاتها فى الأراضى المحتلة أدانت فيه السياسة التوسعية التى تتبعها اسرائيل ·

المتعلقة بحقوق الدول الآسيوية والافريقية والدول الصغيرة بصفة عامة ، بل تجاوز ذلك الى محاولة التأثير فى اتجاهات السياسة الدولية باتخاذ موقف ايجابى من جميع القضايا والمشكلات سواء منها ما كان قد عرض على الأمم المتحدة أو لم يكن قد عرض بعد ، وخاصة تلك الأزمات التى تهدد السلم والأمن الدوليين · ولم يكن هذا الموقف يختلف باختلاف الدول الاطراف فى النزاع ، اذ كان ينبع من المبادىء الثابتة التى تقوم عليها دبلوماسية عدم الانحياز · فقد كانت المقترحات التى يعرضها ممثلو الدول غير المنحازة لحل المنازعات القائمة تتباين من حيث النوع بالنظر الى تباين هذه المنازعات، ولكنها جميعا تتفق من حيث الأساس الذى تستند اليه ·

ولئن كان هذا العمل الدبلوماسى البرلمانى لتلك الدول قد اتسع نطاقه باطراد زيادة نفوذها فى الأمم المتحدة تبعا لتزايد عددها ووحدة اتجاهاتها وفاعليتها فى أداء دورها ، فاننا نلمس بوادر ذلك منذ بدء الخمسينيات ، فى المحاولات التى بذلتها الدول الأفرو آسيوية بصفة عامة والهند بصفة خاصة فى سبيل حفظ السلم والأمن فى المجتمع الدولى من طريق الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة،الأمر الذى تمثل فى العمل على وقف الحروب التى نشبت فى القارة الآسيوية بسبب الصراع فى كوريا وفى الهند الصينية (٢٠)

وقد انبثق الدور الذى قامت به الهند فى الأزمة الكورية من المفهوم الذى وضعه نهرو لسياسة عدم الانحياز هدفا وأسلوبا · فأما الهدف فهو تجنب المنازعات بقصد اتقاء الحروب ، وأما الوسيلة فهى الاقرار بميزان القوى القائم فى العالم وما يعنيه من اقرار بمركز القوة الذى تحتله القوتان (الكتلتان) الكبيرتان المتصارعتان فى الحرب الباردة فى آسيا وأوربا · ويقتضى ذلك التسليم بأن هذا الوضع لا ينبغى تغييره بالحرب لأن معنى هذا قيام نزاع عالمى، وأن أية محاولة لمثل هذا التغيير يجب أن توأد فى مهدها كلما أمكن ذلك وبالقوة عند الضرورة ، ولا يتأتى هذا الا اذا كانت هنالك دولة أو مجموعة من الدول فى مركز يتيح لها أن تمارس دور « مقيم الميزان » balancer فيما ينشب من نزاع بين طرفين ، وتكون مثل هذه الدولة أو الدول متحررة من الارتباط بأحد الطرفين حتى تستطيع أن تلقى بثقلها من طرف الى آخر حسبما يقتضيه الوضع ·

فكانت أزمة كوريا أول فرصة سنحت للهند كى تضع الافتراضات التى يقوم عليها هذا المفهوم موضع الاختبار فى مجال الدبلوماسية البرلمانية بالأمم المتحدة · ووضح موقفها فى الحفاظ على السلم الدولى كهدف أساسى لسياسة عدم الانحياز من خلال عضويتها للجنة المؤقتة للأمم المتحدة والخاصة بكوريا · وكان أهم عنصر فى هذه السياسة الاعتراف بحقيقة الوضع فى كوريا وهو

---

(٢٠) United Nations Review, October 1960.

عدم استعداد الاتحاد السوفيتى أو الولايات المتحدة لقبول قيام دولة واحدة فى كوريا الا اذا تم ذلك وفقا للشروط التى تضعها · فكان البديل الوحيد للحرب فى كوريا فى ضوء مفهوم نهرو قيام دولتين · ومن ثم فان اجـــراء انتخابات فى الاقليم الجنوبى لم يكن يؤدى الى تقسيم كوريا على خلاف رأى الولايا تالمتحدة اذ كان ثمة تقسيم قائم بالفعل · ولذلك تقدمت الهند الى الأم مالمتحدة فى ٣٠ أكتوبر ١٩٤٧ بمشروع لحل المشكلة يختلف فى جوهره عن المشروع السوفيتى الذى وصفته بأنه مثير للبلبلة وعن المشروع الامريكى الذى نعتته بالغموض · وقد اقترحت اجراء انتخابات عامة على مستوى البلاد كلها لا على أساس اقليمى ، وأن تشرف عليها لجنة الأمم المتحدة المؤقتـــة التى وردت فى الاقتراح الامريكى ، وذلك لازالة الحواجــز السياســـية والأخلاقية التى خلقها تقسيم البلاد ·

وقد غدت سياسة الهند أكثر وضوحا حين رفضت التصويت على مشروع قرار بالاعتراف بحكومة كوريا الجنوبية بوصفها الحكومة القومية للبلاد ، لما ينطوى عليه ذلك من خطورة بالغه على حد قول ممثل الهند فى اللجنـــة المؤقتة · ولقد أقرت حكومة الهند تقسيم كوريا باعتباره الحل العملى الوحيد فى الظروف القائمة ، بيد أنها كانت على استعداد لبذل كل الجهود فى سبيل توحيد كوريا بالوسائل السلمية · ولذلك فقد رأت الهنـــد أن غزو كوريا الشمالية لكوريا الجنوبية كان تحديا للأمم المتحدة وتهديدا للسلم الدولى ، اذ يقوم على حل المناعات بالقوة وقلب ميزان القوى وهو صمام السلم الدولى· واتخذت قرارها بالمبادرة الى الحفاظ على الأمر الواقـــع فى كوريا، ومن تم صوتت هى ومصر وكانتا عضوين آنذاك فى مجلس الأمن لصالح قـــرار ٢٥ يونيو ١٩٥٠ · ولكنهما امتنعتا عن التصويت على قرار ٢٧ يونيو حيث لم يكن وفداهما قد تلقيا تعليمات فى هذا الشأن من حكومتيهمـــا ، وما لبثت الهند أن أعلنت فى ٢٩ يونيو موافقتها على هذا القرار · وقد فسر نهرو ادانة الهند لكوريا الشمالية بأن هذا الموقف يتفق مع سياسة عدم الانحياز الى أى من الكتلتين ضد الأخرى ، وأنه ينصب على العدوان وحده ولا ينصرف الى أى وضع آخر · ودل على ذلك بالمطالبة بقبول حكومة الصين الشعبية عضوا فى مجلس الأمن ، وبعودة الاتحاد السوفيتى الى المجلس للقيام بمهامه ، وبوضع حل سلمى للمشكلة الكورية ·

وأعلن نهرو أن خير عون تقدمه الهند هو العمل على حصر رقعـة النزاع ومحاولة انهائه ، وأن تقديم أية مساعدة عسكرية يخرج عن نطاق تمكن الهند ولن يجدى فتيلا · ويستنتج من هذا الاعلان أن الهند لم تكن على استعداد لمعاونة الأمم المتحدة فى اتخاذ تدابير قمع فى كوريا (٢١) ، وكان ذلك اعرابا

---

(٢١)
Rahman, M.M. ; The Politics of Non-Alignment, p.p. 67, 94, 95, 97.

عن رفضها الاسهام بقوات من لدنها فى الحرب المشهرة ضد كوريا الجنوبية . وان كانت الهند قد اشتركت فى الوحدات الطبية لقوات الأمم المتحدة وفضلا عن هذا فقد أعلن نهرو أن اقرار سلم دائم فى كوريا لا يتحقق الا من خلال التعاون مع الاتحاد السوفيتي والصين . وقد جمعت الهند فى ابان الأزمة الكورية بين ممارسة دورها فى الدبلوماسية البرلمانية بالأمم المتحدة والقيام بالوساطة الدبلوماسية خارج هذا الاطار كما أشرنا الى ذلك فى المبحث الخاص بهذه الأزمة مما كان له أثر فى عقد الهدنة .

وكان لمصر أيضا – كما سبق أن نوهنا – موقف مستقل فى الأزمة الكورية بهدف الى حفظ السلم والأمن الدوليين انطلاقا من سياسة عدم الانحياز ، فقد امتنعت أمام مجلس الأمن عن التصويت على مشروع قرار ٢٧ يونيو ١٩٥٠ في شأن الترخيص باستخدام القوة ضدكوريا الشمالية ، متخذة بذلك موقف الحياد بين الكتلتين ، اذ قال ممثلها فى مجلس الأمن بتاريخ ٢٧ يونيو تفسيرا لهذا الاتجاه « ان موقف مصر يمليه عليها أمران ، أولهما : أن النزاع المطروح ليس فى الحقيقة الا حلقة جديدة فى سلسلة الخلافات بين الكتلتين الغربية والشرقية ، تلك الخلافات التى تهدد سلم العالم وأمنه . والأمر الثانى : أنه كانت هنالك عدة حالات من العدوان على الشعوب ومن انتهاك سيادة دول أعضاء فى الأمم المتحدة ووحدة أراضيها ، وقد عرضت هذه الاعتداءات على الأمم المتحدة فلم تتخذ أى اجراء لوضع نهاية لها كما فعلت اليوم بالنسبة لمسألة كوريا (٢٢) . وان تعاون مندوب مصر مع مندوب الهند فى كل اقتراح تقدمت به الهند فى الأمم المتحدة لوضع حل سلمى للنزاع لمصداق على موقفها

---

(٢٢) مما يجدر بالذكر ، أنه حينما انتقد مندوب بريطانيا فى مجلس الأمن هذا الموقف قائلا ان الأمم المتحدة لم تمتنع فيما سبق عن التدخل فى انهاء حالات تراها حكومته عدوانا ، وان هذا لا يجوز أن يكون مبررا للامتناع عن مقاومة العدوان ، لا سيما اذا كان واضحا وغير مشكوك فى وقوعه كعدوان كوريا الشمالية ، حينئذ أجاب الدكتور محمود فوزى مندوب مصر بقوله انه حينما كان يشير الى حالات عدم تدخل الأمم المتحدة لانهاء عدوان كان يمر بخاطره العدوان الغاشم من الصهيونية العالمية على شعب فلسطين المسالم . ويرى الدكتور بطرس بطرس غالى أن قول الدكتور محمود فوزى هذا يعد أول تعبير رسمى عن سياسة عدم الانحياز حيال الحرب الباردة . وفى نظر الدكتور فايز صايغ أن ذلك القول يمثل افصاحا مبينا عن عدم اهتمام العرب بمشاكل الدول الغربية نتيجة سخطهم عليها بسبب ممالأتها للصهيونية أما المؤلف الهندى رهمان فيذهب الى أن أهم ما ينبىء عنه التفسير الذى أدلى به المندوب المصرى هو النزوع الى القيام بدور الوسيط المحايد بالاشتراك مع الهند واندونيسيا وايران وباكستان وبورما وأفغانستان ، وهو يستدل =

غير السلبى ، وان لم يصل حيادها الايجابى هذا الى حد عدم الانحياز بمعنى الكلمة ، بل تم ذلك فى عهد الرئيس جمال عبد الناصر (٢٣) ٠

أما الدور البارز للدول الأفرو أسيوية بصفة خاصة والدول غير المنحازة بصفة عامة فى الدبلوماسية البرلمانية بالأمم المتحـــدة فقد ظهـــر فى أزمة السويس سنة ١٩٦ ١ ، اذ كانت الجهود التى بذلتها من العوامل التى أدت الى اصدار الجمعية العامة للأمم المتحدة القرارات الخاصة بانسحاب القـوات العسكرية لدول العدوان الثلاثى ٠ وكان من الطبيعى أن تقود هذه الجهـود الهند (٢٤) ويوغوسلافيا حيث أن رئيسى الدولتين ، نهرو وتيتو ، والرئيس جمال عبد الناصر ، هم أقطاب عدم الانحياز ٠ وساعد على النجاح الدبلوماسى الذى أحرزتاه وقوف الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى ودول الكومنولث وعدد كبير من الدول الأفرو أسيوية الى جانبهما ٠

فقد عرض النزاع لأول مرة على مجلس الأمن بناء على طلب بريطانيا وفرنسا اللتين صرحتا بأنهما تحتفظان مع ذلك لنفسيهما بحق اللجوء الى القوة ٠ وحينما عقد المجلس فى ٥ أكتوبر اقترحت مصر اجراء مفاوضـــات مع الدولتـــين الغربيتين ، على حين عرضت الأخيرتان مشروعا يقضى بوضع قناة السويس تحت ادارة دولية ٠ وأجريت فى الوقت ذاته مباحثات غير رسمية خارج نطاق المجلس وقد أحرزت بعض التقدم على طريق حل المشـــكلة ٠ أما فى مجلس الأمن فقد استعمل الاتحاد السوفيتى حق الاعتراض على المشروع الأنجـــلو فرنسى ٠

وفى ٢٩ أكتوبر ١٩٥٦ بعد ساعات من العدوان الاسرائيلى انعقد مجلس الأمن ، وتقدمت الولايات المتحدة بمشروع قرار يطالب بوقف اطلاق النـار وانسحاب القوات الاسرائيلية ٠ بيد أن انجلترا وفرنسا استعملتا حـــق الاعتراض ، ولقى المشروع السوفيتى المماثل نفس المصـــــير ٠ فبـــادرت يوغوسلافيا ـ تحثها الهند ـ الى تقديم اقتراح بالدعوة الى عقد دورة طارئة

= على ذلك بما جاء فى خطاب الدكتورمحمد صلاح الدين وزير الخارجية المصرية فى الاجتماع رقم ٢٨٨ للجمعية العامة للأمم المتحدة يوم ٢٨ سبتمبر ١٩٥٠ من أن موقف الحكومة المصرية انما يصدر عن حبها للسلم واهتمامها بالحفاظ عليه ٠

(٢٣) Rahman, M.M. ; The Politics of Non-Alignment, p.p. 123, 124.

(٢٤) يرى بعض الساسة ومنهم من ينتمى الى الهند نفسها أن موقف الهند الدبلوماسى فى أزمة السويس تعوزه القوة التى اتسم بها موقفها فى قضية الجزائر ٠ وقد يرجع هذا الى حرص نهرو على عدم فصم الرابطة التى تصـــله بانجلترا فى نطاق الكومنولث ، والتى تفيد الهند منها أمنا واقتصادا ٠

للجمعية العامة تطبيقا لقرار الاتحاد من أجل السلم الصادر سنة ١٩٥٠ ، وحظى هذا الاقتراح بموافقة مجلس الأمن مما أحبط المحاولة الانجلو فرنسية لشل الأمم المتحدة ٠

وقد أقرت الجمعية العامة فى ٢ نوفمبر المشروع الامريكى الخاص بالتعجيل بوقف اطلاق النار ، وضرورة عودة القوات لكل من اسرائيل ومصر الى خطوط الهدنة الموقعة سنة ١٩٤٩ ، وامتناع الدول الأخرى عن ارسال قوات أو عتاد الى منطقة القتال ، واعادة فتح القناة للملاحة الحرة بعد وقف اطلاق النار ٠ ونظرا لاستمرار العدوان ودخول فرنسا وانجلترا المعركة الى جانب اسرائيل بالهجوم على مصر فى ٥ نوفمبر ، تقدمت تسع عشرة دولة أفريقية وآسيوية بمشروع يقضى باعادة تأكيد قرار الجمعية العامة الصادر فى الثانى من نوفمبر ، كما يقضى بتكليف الأمين العام للامم المتحدة باعداد تقرير عن الموقف خلال ٤٨ ساعة على الأكثر ٠ ونال هذا المشروع ٥٩ صوتا ضد ٥ أصوات ، ومن ثم صدر به قرار من الجمعية العامة ٠

كما أيدت دول عدم الانحياز وفى مقدمتها الهند المشروع الكندى الخاص بانشاء قوة طوارىء للأمم المتحدة للحفاظ على السلام UNEF تلك القوة التى تألفت من كتائب تابعة للدول الوسطى والصغرى (٢٥) ٠

ومازالت الدول غير المنحازة تقوم بدورها الدبلوماسى داخل الأمم المتحدة وخارجها لازالة آثار العدوان الاسرائيلى الذى وقع على الدول العربية فى ٥ يونيو سنة ١٩٦٧ ٠ ومما قامت به فى هذا الصدد تقديمها مشروع قرار الى الجمعية العامة فىدورتها السابعة والعشرين سنة ١٩٧٢ ، يقضى بمطالبة اسرائيل بالانسحاب من الأراضى العربية المحتلة ، واعلانها بالالتزام بمبدأ عدم ضم الأراضى بالقوة (٢٦) ٠ وقد وافقت الجمعية العامة فى ٨ ديسمبر ١٩٧٢ بأغلبية كبيرة على هذا المشروع ، اذ صوتت الى جانبه ٨٦ دولة ضد ٧ دول فقط صوتت ضده ، فى حين امتنعت ٣١ دولة عن التصويت ٠

---

(٢٥) ارتكبت اسرائيل ـ فى سلسلة إعتداءاتها على الأمم المتحدة ـ جريمة قتل بعض أفراد الفصائل الهندية سنة ١٩٦٧ ٠

(٢٦) مهد لهذا المشروع ما قامت به الدول غير المنحازة من جهود دبلوماسية خارج اطار الأمم المتحدة ومن أهمها انعقاد مؤتمر القمة لرؤساء الدول والحكومات الأعضاء فى منظمة الوحدة الافريقية للبحث عن مخرج من أزمة الشرق الأوسط فى ضوء قرارات الجمعية العامة الصادرة فى هذا الشأن ٠ فقد عهد المؤتمر الى عدد من هؤلاء الرؤساء بزيارة مصر واسرائيل بهدف ايجاد حل يؤدى الى اعادة مهمة السفير « يارنج » ٠ كما مهد لهذا المشروع أيضا القرار الخاص بالشرق الأوسط الذى أصدره مؤتمر وزراء خارجية دول عدم الانحياز المنعقد فى ٨ أغسطس سنة ١٩٧٢ فى مدينة « جورج تاون » ٠

ومما يدل على قوة التأثير التى تتمتع بها دول عدم الانحياز فى مجـال الدبلوماسية البرلمانية بالأمم المتحدة أن الجمعية العامة قد رفضت اقتراحا تقدم به (جورج بوش) مندوب أمريكا بالاقتراع على الفقرة الثامنة من القرار على حدة ، وتنص الفقرة على عدم اعتراف العالم بالتغيرات والاجراءات التى قامت بها اسرائيل فى الأراضى العربية المحتلة . وقد كان آخر ما قامت به دبلوماسية عدم الانحياز فى أزمة الشرق الأوسط المشروع الذى تقـدمت به الى مجلس الأمن بالزام اسرائيل بالانسحاب والاعتراف بحق شعب فلسطين فى اقامة دولة مستقلة ، والذى استخدمت الولايات المتحدة الفيتو بشأنه فى ٢٦ يناير ١٩٧٦ .

المبحث الرابع

أثر دبلوماسية عدم الانحياز فى دعم وتطوير مبادىء الأمم المتحدة ودبلوماسيتها

من المسلم به أن دبلوماسية الدول غير المنحازة فى الأمم المتحدة ، اذ كانت تدافع عن حقوق الشعوب الأفرو أسيوية فى الاستقلال والسيادة والمشاركة فى قضايا السلم والأمن الدوليين ، كانت تدافع عن مبادىء الأمم المتحـدة وتؤمن بالتزامها بوضع هذه المبادىء موضع التطبيق . والدليل على ذلك أنها طالبت بالاعتراف للشعوب المضطهدة بحقوقها بغض النظر عن مواقعها على خريطة العالم ، ولطالما أعلن ممثلوها فى مؤتمراتهم وفوق منبر الأمم المتحدة أن الحرية لا تتجزأ ، وأن العالم وحدة واحدة ، وأن الأمم المتحدة تمثـل الضمير العالمى . كما يدل على ذلك أيضا أن هذه الدول قد انتهجت هذا السبيل قبل أن تتسع دائرة عدم الانحياز لتشمل بعض الدول الأوربية واللاتينية ، فكان ممثلوها فى طليعة المؤيدين لقضية قبرص عند مناقشتها فى الأمم المتحدة قبل عقد مؤتمر بلغراد الذى ضم قبرص بين أعضائه (١) .

وكذلك الأمر فيما يتعلق بموقف دول عدم الانحياز من العدوان على استقلال الدول أو تهديد هذا الاستقلال ، أو على حقها فى ممارسة شئونها الداخلية ، وفى اختيار النظم التى تلائمها ، اذ دافعت عن هذه الدول بغض النظر عن عقائدها وأنظمتها السياسية والاقتصادية وعن اتجاهاتها فى السياسة الدولية ما دام حقها مقررا بمقتضى الميثاق الدولى . ومما يجدر بالتنويه فى هذا الصدد أن مجموعة عدم الانحياز لم تغير موقفها هذا من بعض الدول التى كانت تتخذ مواقف معارضة لها فى بعض القضايا المعروضة على الأمم المتحدة ، وذلك لأن دبلوماسيتها تقوم على المبادىء أساسا وتطمح الى تقديم المثل الصالح

---

(١) تضمنت القرارات التى صدرت عن مؤتمر الشعوب الأفرو أسيوية الأول المنعقد فى القاهرة فى أكتوبر سنة ١٩٥٧ المطالبة بالاعتراف بحق قبرص فى تقرير مصيرها .

فى العلاقات الدولية استنادا الى مبادىء القانون والأخلاق السياسية ، وأوضح مثال على ذلك مطالبة دول عدم الانحياز بقبول عضوية الصين الشعبية فى الأمم المتحدة ٠

ومن المعلوم أن من المبادىء الأساسية لعدم الانحياز الايمان بمبادىء الأمم المتحدة وأهدافها كما نص عليها الميثاق ، ومن ثم الاعتقاد بأن طريق السلم والأمن الدوليين لابد أن يمر بالمنظمة الدولية أو يخطط له باشرافها أو فى ضوء مبادئها وغاياتها ٠ لذلك كانت مجموعة دول عدم الانحياز أكثر أعضاء الأمم المتحدة ايمانا بالدبلوماسية البرلمانية والتزاما بأهدافها وتطبيقا لأساليبها ودفاعا عنها ٠ على أن هذا الايمان وذلك الالتزام لا يصدران عن مبدأ فحسب وانما عن مصلحة أيضا ٠ فاذا كانت الدول الكبرى تستطيع أحيانا أن تتجاهل الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة لفرط ثقتها فى قدرتها على فرض مطالبها من طريق استخدام القوة أو التهديد به ، أو بالأسلوب الدبلوماسى التقليدى القائم على المفاوضات السرية أو العلنية حيث يلعب ميزان القوى بمفهومه القديم دورا حاسما ، فان الدول غير المنحازة وجلها من الدول الصغرى أو المتوسطة لا تملك تلك الوسائل ، ومن ثم لا مناص لها من الالتجاء الى الدبلوماسية المفتوحة التى تتخذ من المنظمة الدولية اطارا لها والتى تقوم على قواعد ومقاصد تحقق مصالح الدول الصغرى ٠ وقد عبر همرشولد عن هذا المعنى بقوله ان القوى الصغرى لا الكبرى هى التى تحتاج الى الأمم المتحدة فى سبيل تأييد مصالحها وتنظيمها (٢) ٠

ولم تفقد دول عدم الانحياز ثقتها فى الدبلوماسية البرلمانية حتى فى أحلك الظروف التى مرت بها الدول الصغيرة حينما عجزت الأمم المتحدة عن حمايتها ، أو حينما عجزت عن تسوية المنازعات بين القوى الكبرى والقضاء على التوتر الدولى ، بل زاد تمسكها بالمنظمة الدولية ، ادراكا منها أن العلة لا تكمن فى مبادىء الميثاق واهدافه وانما فى التطبيق ، وأن علة التطبيق هى مطامع بعض الدول العظمى ورغبتها فى استغلال الأمم المتحدة لصالحها ، ووضعها العقبات فى سبيل الاحتكام الى القانون الدولى والأخلاق السياسية الحميدة ٠

واذا كانت بعض الريب قد حامت حول مواقف اتخذتها بعض أجهزة الأمم المتحدة فى بعض المشكلات التى طرحت عليها ، كتصرفات الأمين العام فى مشكلة الكونغو ، وموقف مجلس الأمن فى مشكلة أندونيسيا ، فان رد الفعل لدى دول عدم الانحياز لم يكن الرغبة فى التخلص من الأمم المتحدة وانما البحث عن الوسائل الكفيلة بدعمها لضمان قوتها ومن ثم عدم خضوعها لنفوذ القوى الدولية الكبرى ٠ ولم يحدث فى تاريخ الأمم المتحدة أن انسحبت دولة من هذه الدول من الأمم المتحدة ،

---

(٢) McLellan, The Cold War in Transition; p. 142

كما تكرر هذا الأمر فى عصبة الأمم ، وذلك باستثناء أندونيسيا التى انسحبت من المنظمة الدولية ابتداء من أول يناير ١٩٦٥ احتجاجا على اشتراك ماليزيا فى عضوية مجلس الأمن ، على أنها ما لبثت أن عادت الى المشاركة فى أعمال الأمم المتحدة سنة ١٩٦٦ بعد أن شاركت الصين فى تهديدها بانشاء منظمة دولية أخرى (٣) ·

وان مقارنة مبادىء وأهداف الأمم المتحدة كما نص عليها ميثاقها بمبادىء وأهداف سياسة عدم الانحياز كما وردت فى القرارات الصادرة عن مؤتمرات الدول التى تعتنق هذه السياسة ، تكشف بجلاء عن مطابقة كل منهما للأخرى بصورة عامة من ناحية ، وعما أحدثته دول عدم الانحياز من تطوير لمبـــادىء ميثاق المنظمة الدولية وأهدافه من ناحية أخرى · يضاف الى ذلك أن هـــذه الدول قد استحدثت أساليب جديدة تعد بدورها تطويرا للأساليب التى أوردها الميثاق لتطبيق أهدافه · ومن الواضح أن التوافق بين ســـياســـة عدم الانحياز وبين ميثاق الأمم المتحدة يرجع الى ايمان دول عدم الانحياز بالمنظمة الدولية وثقتها بأن تحقيق مقاصد المنظمة وأهدافها كفيلان بالقضاء على المشكلات التى تعانيها تلك الدول · وسوف نعالج فيما يلى الدور الذى اضطلعت به دول عدم الانحياز فى دعم وتطوير ميثاق الأمم المتحدة والدبلوماسية البرلمانية فى المنظمة الدولية ·

(أولا) الحفاظ على السلام العالمى والأمن الدولى :

ان المبدأ الأساسى الذى تصدر عنه أهداف الأمم المتحدة هو حفظ السلم والأمن الدولى · وقد بين الميثاق الوسائل والأساليب المحققة لهذه الغاية ، فنص على أن واجب الأمم المتحدة أن تتخذ التدابير المشتركة الفعالة لمنـــع الأساليب التى تهدد السلم ولازالتها ، وتقمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الاخلال بالسلم ، وتتذرع بالوسائل السلمية ، وفقا لمبادئ العدل والقانون الدولى ، لحل المنازعات الدولية التى تؤدى الى الاخلال بالسلم أو لتسويتها · وقد نظرت دول عدم الانحياز الى هذا المبدأ وتلك الوسائل فى ضوء الوضع الدولى فى الفترة التى أعقبت انتهاء الحرب العالمية الثانية ، فتبينت أن الميثاق لم يوضع موضع التطبيق العملى الذى يكفل اقرار السلم ، بل انه ــ على العكس من ذلك ــ نشأت حالة من التوتر الدولى الذى يؤذن بتهديد هـــذا السلم ·

ولــا كان انقسام الحلفاء الى معسكرين متناهضين هو العلة الأولى فيما نشأ من توتر دولى بحسبانه البيئة التى نبتت فيها بذور الحرب الباردة والعودة

(٣) Meyer, South-East Asia, p. 194.

الى سياسة التهديد باستخدام القوة وانشاء المحالفات العسكرية كوسيلة لذلك ، فقد رأت تلك الدول أن الحفاظ على السلم الدولى يتطلب منع الأسباب التى نجم عنها تهديده ، ومن ثم خططت سياستها على أساس استنكار سياسة التكتلات الدولية ، والامتناع عن الانضمام الى هذه التكتلات واتخاذ موقف الحياد منها ، والدعوة فى نفس الوقت الى تصفيتها . وتنطوى هذه الدعوة بطبيعة الحال على الابتعاد عن الحرب الباردة ونبذ سياسة القوة ، نظراً لأن هذه السياسة ـ على حد قول نهرو ـ قد أدت فى الماضى الى الحروب العالمية وقد تؤدى فى المستقبل الى دمار شامل . ولذلك تضمنت المبادىء الخمسة لعدم الانحياز التى أعلنها مؤتمر القاهرة الذى عقد للاعداد لمؤتمر بلغراد اشتراط عدم الانضمام الى الأحلاف العسكرية . كما أعلن مؤتمر القمة الافريقى فى الدار البيضاء « عدم تشجيع بقاء القوات الأجنبية وانشاء القواعد لما فيها من خطر يهدد تحرير أفريقيا » . كما ذكرت الفقرة السابعة من المادة الثالثة من ميثاق أديس أبابا أن « تأكيد سياسة عدم الانحياز تجاه جميع الكتل » من المبادىء الأساسية لمنظمة الوحدة الافريقية . ويقصد بهذا المبدأ عدم الارتباط عسكريا أو سياسيا مع احدى الكتلتين المتنازعتين وعدم اتباع سياسة خارجية قد تؤدى الى الانحياز . فهو يتضمن رفض منح قواعد عسكرية لأى من الكتلتين الشرقية والغربية ، والغاء جميع المعاهدات العسكرية القائمة ، وعدم الاشتراك فى مثل هذه المعاهدات فى المستقبل .

وقد أوضح رؤساء الدول الافريقية الممثلة فى مؤتمر أديس أبابا أن الدافع الى تقرير سياسة عدم الانحياز كمبدأ من مبادىء هذه الدول هو انقاذ افريقيا من الحرب الباردة التى من نتائجها البحث عن قواعد عسكرية ومناطق للنفوذ. ومع ذلك فان هذه السياسة تعد فى نفس الوقت اسهاما فى استتباب السلام العالمى والأمن الدولى كما نص على ذلك القرار ١٢ ـ ٢ الذى أصدره مجلس وزراء منظمة الوحدة الافريقية فى دورته العادية الثانية التى عقدت فى فبراير ١٩٦٤ بمدينة لاجوس ، والذى يعد بحق تفسيرا رسميا لأحكام الفقرة السابقة من المادة الثالثة من ميثاق أديس أبابا (٤) .

وبلغ من حرص دول عدم الانحياز على التمسك بسياستها القائمة على نبذ المعسكرات الدولية أنها امتنعت عن انشاء هيئة دائمة تتولى تنظيم العلاقات بينها والاشراف على تطبيق سياستها ، وذلك خشية تحول هذه الهيئة الى تكتل دولى وهى التى تناهض التكتلات (٥) فآثرت أن تبقى دون تنظيم دولى رغم

---

(٤) د . بطرس بطرس غالى ، مجلة السياسة الدولية ، يناير ١٩٧٣ .

(٥) كانت زامبيا تقوم بمهمة التنسيق لحركة عدم الانحياز بناء على ما استقر عليه الرأى فى مؤتمر بلغراد ، اذ كان الرئيس كواندا منذ ذلك الحين على رأس مؤيدى فكرة انشاء منظمة دولية دائمة لمجموعة دول عدم الانحياز .

ما يحققه التنظيم من منافع لها تتمثل فى التنسيق بين أعماله وأعمال المنظمات الأخرى ، وفى وضع سياسة عدم الانحياز موضع التنفيذ ٠

واذا كان ميثاق الأمم المتحدة لا يحول دون قيام المنظمات الاقليمية والكتل العسكرية ، فان ذلك لا يتعارض مع موقف دول عدم الانحياز من سياســة التكتلات ٠ ذلك لأن الميثاق يعنى بالكتل العسكرية التى سمح بوجودها ونظم العلاقة بينها وبين المنظمة الدولية تلك التى تساعد الأمم المتحــدة فى أداء رسالتها من أجل السلام والأمن الدوليين ٠ أما منظمات الأحلاف العسكرية التى أقامتها الكتلتان الشرقية والغربية فقد أدت الى تهديد الســلم والامن الدولى وهى منحازة بطبيعتها ، مما يستوجب استنكارها ونبذها ٠ وعلى العكس من ذلك فان المنظمات الدولية الاقليمية مثل جامعة الدول العربيــة ومنظمة الوحدة الافريقية غير مرتبطة بالحرب الباردة ، ولا قواعد عسكريه لها ، وهى تتبع سياسة عدم الانحياز وتعتنق أهداف الأمم المتحدة ومبادئها ، وكذلك الأمر بالنسبة للتكتلات الدولية الاقتصادية ، فان الانضمام اليها لا يعد خروجا على سياسة عدم الانحياز طالمـا أن هذه التكتلات لاتنطوى على أهداف عسكرية ٠

وتأسيسا على ذلك ، فقد ناشدت مؤتمرات عدم الانحياز الدول الافريقية والأسيوية التى ترتبط بالأحلاف العسكرية أن تتحلل من هذا الارتباط ، وأن تلغى جميع الارتباطات الدولية المخالفة لسياسة عدم الانحياز مثل منح قاعدة عسكرية لدولة أجنبية منحازة أو منح قواتها حق المرور الأرضى أو الجوى ابتغاء الوصول الى ميدان المعركة ٠ فتضمنت المبادىء العشر التى أصدرها مؤتمر باندونج الامتناع عن استخدام التنظيمات الدفاعية الجماعية لخدمة المصالح الذاتية لأية دولة من الدول ٠ وأصدر مؤتمر القاهرة الأول قرارا باعتبار كل من حلف بغداد ومشروع ايزنهاور (٦) ماسا بسيادة الدول وصورة جديدة من صور الاستعمار ، وأدان سياســة الكتل العســكرية ولا ســيما حلف الأطلنطى ٠ وطالب مؤتمر أكرا الثانى بأن تتجنب أفريقيا الأحلاف العسكرية٠ وأوضح ميثاق الدار البيضاء أن انتهاج سياسة عدم الانحياز من شأنه تعزيز السلام فى العالم ، وأن من أهم الوسائل العملية لتطبيق مبدأ عدم الانحياز عدم تشجيع بقاء القوات الأجنبيــة وانشاء القواعــــد ٠ كما أكد ميثاق أديس أبابا سياسة عدم الانحياز فى مواجهة جميع التكتلات ، وطالب بازالة القواعد العسكرية من افريقيا وعدم ربطها بأية أحلاف عســكرية مع دول

---

(٦)أضاف القرار الى الحلف والمشروع المذكورين السوق الأوربية المشتركة رغم أنها تكتل دولى اقتصادى مما يجعل الانضمام اليه لا يمثل خروجا على نطاق عدم الانحياز ٠ ويبدو أن مرجع ذلك الى ارتياب مؤتمر الشعوب الأفروأسيوية فى أهداف هذه السوق ٠ وقد اتخذ هذا الموقف نفســـه مؤتمر الشـــعوب الافريقية فى اكرا ٠

أجنبية ، كما تضمن اعلان مؤتمر جورج تاون الحث على بذل مزيد من الجهود للتوصل الى تصفية المحالفات العسكرية التى عقدتها الدول الكبرى فى اطار الصراع الدائر بينها ، وتصفية جميع القواعد العسكرية الأجنبية فى مختلف أنحاء العالم ·

التعايش السلمى :

كان أهم تطوير استحدثته دول عدم الانحياز فى شأن تحقيق الهدف الأساسى للأمم المتحدة وهو حفظ السلم والأمن الدولى ، أنها قدمت بديلا لأسلوب المحالفات والقواعد العسكرية الذى استخدمته الدول الكبرى بدعوى الحفاظ على أمنها وبررته الدول الغربية بأنه مستند الى الميثاق · وكان هذا البديل هو التعايش السلمى بين الدول على اختلاف أنظمتها · ولئن كان ميثاق الأمم المتحدة لا ينص على اصطلاح التعايش السلمى الذى وضعته الدول الأسيوية غير المنحازة ، فان نصوصه تتضمن هذا المبدأ · بل ان هذا المبدأ يشكل أساس المنظمة العالمية ويقوم من الميثاق بدور الرائد · فهذه المنظمة قد نشأت على أساس أنها تضم النظامين الرأسمالى والشيوعى · وتردد ديباجة الميثاق « عزم الدول الأعضاء على حماية الأجيال المستقبلة من كوارث الحرب » ، وتهيب بالدول أن تتحلى بفضيلة « التسامح والحياة معا فى سلام وبروح حسن الجوار » · وتوجب المادة الأولى على الدول « صيانة السلم والأمن الدوليين » « وتنمية العلاقات الودية بين الأمم » وغير ذلك ·

ويرجع الفضل الى الهند والصين فى وضع أسس التعايش السلمى ونقله من نطاق النظرية الى ميدان التطبيق العملى من طريق النص على الالتزام به فى الوثائق التى أصدرتها الدولتان ، وفى التصريحات التى صدرت عن كل منهما ومن الاتحاد السوفيتى بالاشتراك مع غيرهما من الدول الأسيوية التى حذت حذوهما · فقد ذكرت مبادىء التعايش السلمى الخمسة pancha chila لأول مرة فى المعاهدة التى أبرمت فى بيكين بشأن التبت فى ٢٩ ابريل ١٩٥٤ (٧) · وأعقب ذلك صدور الاعلان المشهور الخاص بهذه المبادىء واعتبارها قاعدة من قواعد المعاملات الدولية وذلك فى ٢٨ يونية سنة ١٩٥٤ . وكان شواين لاى قد زار الهند فى طريق عودته الى الصين من مؤتمر جنيف

(٧) بيان هذه المبادىء كما جاءت فى اتفاقية بيكين :

- احترام كل من الدولتين لسلامة أراضى الأخرى وسيادتها ·
- عدم اعتداء احداهما على الأخرى ·
- عدم تدخل واحدة منهما فى الشئون الداخلية للأخرى ·
- المساواة والمنفعة المتبادلة ·
- التعايش السلمى ·

الخاص بالهند الصينية حيث أصدر فى نيودلهى بالاشتراك مع نهرو هـذا الاعلان التاريخى • وتلا هذا زيارة شواين لاى لبورما واعلانه المشترك مـع رئيس وزرائها فى رانجون فى ٢٩ يونيه ١٩٥٤ وهو اعلان خاص بمبادئ التعايش السلمى أيضا (٨) •

كما تضمن مبدأ التعايش السلمى التصريح المشترك بين السوفييت وبورما فى ٣ نوفمبر ١٩٥٥ ، والتصريح ابسوفيتى الهندى فى ١٣ ديسمبر ١٩٥٥ ، والبلاغ السوفيتى الكمبودى فى ٣ ديسمبر ١٩٦٠ ، والبلاغ السوفيتى الغانى فى ٢٤ يونيو ١٩٦١ • وقد اتسعت دائرة العمل بهذا المبدأ باتفاق الدول الأسيوية والافريقية التى اشتركت فى مؤتمر باندونج على انتهاج سياسة التعايش بين الدول فى سلام واعتبارها احدى المبادىء العشرة التى قررها المؤتمر • وتضمن الباب الثالث من مجموعة القرارات التى أصـدرها مؤتمر القاهرة المطالبة بتقنين مبادىء التعايش السلمى • وذكر المؤتمر التحضيرى لدول عدم الانحياز بالقاهرة أن أول مبادىء عدم الانحياز أن تنتهج الدولة التى تتبع هذه السياسة سياسـة مستقلة قائمة على تعايش الدول ذات النظم السياسية والاجتماعية المختلفة •

وكان لهذا أثره فى الأمم المتحدة اذ اعترفت بمبدأ التعايش السلمى الذى دعت اليه الدول غير المنحازة لاتفاقه مع مبادىء الميثاق ، فورد مضمونه فى قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ١٥ ديسمبر ١٩٥٧ فى شأن العلاقات السلمية وحسن الجوار بين الدول والاجراءات الكفيلة بتدعيمها ، الى جانب قرارها الذى اتخذته فى ١٨ أكتوبر عام ١٩٦٠ بشـأن التعاون بين الدول الأعضاء فى منظمة الأمم المتحدة (٩) • على أن المنظمة الدولية ذاتها لم تكن ليصبح لها وجود ولا يمكن أن تستمر بغير التعايش السلمى بين الدول ، لأنه الهدف الأساسى من انشائها • فاختلاف الدول فى نظمها ظاهـرة طبيعيـة والتعايش سلميا بينها ضرورة حتمية يقتضيها السلم والأمن والتقدم •

وقد كانت دول المعسكر الاشتراكى (١٠) أكثر استجابة لدعوة التعايش

---

(٨) د • محمد أنيس ، المؤتمر الاسيوى الافريقى ، ص ٢٠ ، ٢١ •
(٩) ج • أ • تونكين ، القانون الدولى العام ، ص ٦٠ •
(١٠) يرى تونكين وسائر علماء القانون الدولى السوفييت أن الدولة السوفيتية قد لعبت دورا فى الدرجة الأولى من الأهمية فى اقامة مبدأ التعايش الدولى الذى نبع من جذور النظام الاجتماعى الجديد الذى خلقته الاشتراكية، اذ أرسى لينين دعائم هذا المبدأ فى مرسوم السلام وفى قرار المؤتمر السوفيتى السابع للشعوب الروسية الذى انعقد فى ديسمبر ١٩١٩ ، وفى المعاهدات =

السلمى من دول المعسكر الرأسمالى (١١) ، كما يبدو ذلك من التصريحات المشتركة السابق الاشارة اليها بين كل من الاتحاد السوفيتى والصين وبين الدول الأسيوية غير المنحازة ، ومن الجهود الدبلوماسية التى اشتركت فيها دول عدم الانحياز والدول الاشتراكية فى سبيل جعل التعايش السلمى مبدأ معترفا به فى القانون الدولى • ويقتضى هذا المبدأ أن تمتنع الدول عن استخدام القوة أو التهديد باستخدامها ، والتخلى عن كل سياسة تؤدى الى نشوب الحرب ، والالتزام بسياسة من شأنها تعزيز السلام والأمن ، وذلك بدعم التفاهم والثقة المتبادلة والتعاون بين الدول من أجل صيانة وتوطيد السلام الدولى ، والالتزام ــ تحقيقا لهذا الغرض ــ بتنمية التعاون الاقتصادى والثقافى بين الدول على أساس من المساواة التامة والمنفعة المتبادلة بغض النظر عن أنظمتها الاجتماعية (١٢) •

انشاء مناطق سلام :

كانت الاضافة الثانية التى استحدثتها دبلوماسية عدم الانحياز فى ميثاق الأمم المتحدة فى عداد الوسائل والأساليب الكفيلة بحفظ السلم والأمن الدولى الدعوة الى اقامة مناطق للسلام كوسيلة لحصر نطاق الحرب الباردة وما ينشأ عنها من توتر دولى ، ومن ثم كوسيلة لاتقاء الحرب • وقد وضعت بذرة هذه الدعوة فى سياسة عدم الانحياز غداة عقد مؤتمر باندونج فى قول مندوب سوريا دفاعا عن هذه السياسة « انا نمثل أكبر قارتين فى الأرض ، وفى أقاليمنا أهم القواعد والمناطق الاستراتيجية • فاذا قررنا بارادتنا مجتمعة ألا تقع حرب فان مثل هذه الحرب لا يمكن أن تقع » • وينطوى مبدأ عدم الانحياز على فكرة مناطق السلام على أساس أن الدول التى تلتزم به تصبح بمنأى عن الحرب الدائرة بين المعسكرين ما لم ينتهك حيادها ، فهى بهذا

= التى أبرمت بين دولة السوفييت وبين البلاد الشرقية فى مستهل انشاءهذه الدولة • وأقرت مؤتمرات الحزب الشيوعى للاتحاد السوفيتى هذا المبدأ • وقد أعلن ليونيد بريجنيف السكرتير العام للجنة المركزية للحزب فى ٢١ ديسمبر سنة ١٩٧٢ بأن مبدأ التعايش السلمى هو الصورة الوحيدة الممكنة للعلاقات المتبادلة فى عصر الذرة • كما تضمنت معاهدة حلف وارسو المنعقدة فى ١٤ مايو ١٩٥٥ كل أهداف التعايش السلمى وان لم يذكر باسمه هذا ، فذكرت أن المعاهدة مفتوحة لجميع الدول بغض النظر عن نظمها الاجتماعية أو السياسية •

(١١) مما يجدر بالذكر أنه فى لقاء القمة بين رئيسى الولايات المتحدة والصين الشعبية سنة ١٩٧٢ وقع الرئيس نيكسون اتفاقية بين البلدين تضم من بين بنودها مبادىء التعايش السلمى •

(١٢) تونكين ، المرجع السابق ، ص ٦٢ و ٦٣ •

المعنى منطقة سلام • يدل على ذلك ما نلحظه فى قرارات مؤتمرات عدم الانحياز من الربط بين انتهاج هذه السياسة وبين سلامة أراضى الدولة وتعزيز السلام فى العالم • فهدف مثل هذه الدول أن تكون منطقة سلام ووسيلتها تطبيق مبدأ عدم الانحياز • ونجد ذلك واضحا فى الفقرة الثانية فى ميثاق الدار البيضاء الافريقى اذ تنص على ما يأتى : « ونؤكد ارادتنا فى صياغة وتعزيز اتحاد وجهات نظرنا ووحدة العمل بيننا فى الشئون الدولية والمحافظة على إستقلالنا الذى أحرزناه بمجهود شاق ، وسيادة دولنا ، وسلامة أراضيها ، وتعزيز السلام فى العالم بانتهاج سياسة عدم الانحياز » كما تجده فى الفقرة الثالثة من هذا الميثاق : « عدم تشجيع بقاء القوات الأجنبية وانشاء القواعد لما فيها من خطر يهدد تحرير إفريقيا » •

بيد أن فكرة انشاء مناطق السلام قد تطورت حتى أصبح لها معنى محدد ، فلم تعد مجرد اعلان الدولة التى تأخذ بها عن عزمها على تجنب الأحلاف أو الانغماس فى الصراع الناشب بين الكتلتين ، بل غدت تعبيرا عن انعقاد ارادة الدولة على العمل فى لسبيل « اعلانها وقبولها » كمنطقة مجردة من الأسلحة الذرية وازالة القواعد العسكرية منها ، أى مجردة من الوجود العسكرى لدول الكبرى أيا كانت صورته • وهكذا أصبحت الفكرة مرتبطة بنزع السلاح بمختلف أنواعه بعد أن كانت مقصورة على التركيز على نبذ الأحلاف الأجنبية، مما يرجع الى أن سياسة عدم الانحياز متطورة بطبيعتها فهى تتفاعل مع الظواهر السائدة والطارئة فى العالم تأثرا وتأثيرا ، ولا تجمد عند وضع معين • والمعيار الذى يحدد تطورها هو مقتضيات تحقيق االسلم والأمن لدول عدم الانحياز بصفة خاصة وللعالم بصفة عامة • وقد تمثل المفهوم الجديد لفكرة مناطق السلام فى القرار الذى أصدره مؤتمر القمة فى أديس أبابا بأن تكون افريقيا منطقة خالية من الأسلحة النووية وأن تعارض اجراء التجارب النووية والحرارية فيها •

وقد أضاف مؤتمر جورج تاون بعدا جديدا الى فكرة مناطق السلام بعد أن أحدثت هذه الفكرة صدى بعيدا فى المحيط الدولى وأصبحت مجال بحث ونقاش دبلوماسى بين الدول الأخرى ، اذ اعتبر المؤتمر هذه المناطق مناطق سلام وتعاون أيضا بين مختلف أقاليم العالم • وجاء فى قرار المؤتمر بشأن هذه المناطق أنها يجب أن تكون قائمة بالتحديد على مبادىء ميثاق الأمم المتحدة، وعلى اعلان المبادىء عن علاقات الصداقة والتعاون بين الدول ، وأن تكون موجهة للحد من الوجود العسكرى للدول الكبرى وانسحابها ، بهدف التقدم نحو اقامة منطقة من التعاون المتفهم والسلمى بين الدول على أسس المساواة • وأيد الدعوة الى عقد مؤتمر لدول البحر المتوسط غير المنحازة والعمل على جعله بحرا للسلام والتعاون بين شعوب المنطقة • كما أيد الاعلان الخاص بالاعتراف بجنوب شرق آسيا كمنطقة سلام وحرية وحياد كما سبق أن ذكرنا بالتفصيل •

نزع السلاح :

أتخذ موضوع نزع السلاح مكانا بارزا فى دبلوماسية الدول غير المنحازة ـ سواء فى اطار المنظمة العالمية أو خارجها ـ قبل أن تتبلور فكرة انشاء مناطق السلام ، وذلك مسايرة لمبادىء ميثاق الأمم المتحدة وأحكامه فى هذا الشأن من جانب ، وتحقيقا لسياسة عدم الانحياز من جانب آخر • ذلك أن تخفيض السلاح التقليدى والقضاء على السلاح الذرى أو النووى من شأنهما استئصال عامل أساسى من عوامل الحرب يضاف الى ذلك ـ من وجهة نظر دول عدم الانحياز ـ أن السلاح الذرى والنووى يهدد المجتمع البشرى بالفناء • وقد يكون فى مقدمة الدول التى تتعرض لهذا الفناء تلك التى تقع فى القارات الفقيرة ، لأن الدول الذرية قد تتردد أكثر من مرة فى أن تضرب واحدة منها الأخرى بسلاح ذرى ، ولكن ترددها هذا يقل أو يزول حين يحارب بعضها بعضا خارج ديارها فى أقاليم العالم الثالث • وقد ألقت الولايات المتحدة الامريكية أول قنبلة ذرية فى الحرب العالمية الثانية على اليابان وهى دولة آسيوية تنتمى الى العالم الثالث ، ولم تلق هذه القنبلة على ألمانيا لأنها دولة أوربية ومن الدول البيضاء ، بل لقد فكرت أمريكا فى استعمال السلاح الذرى فى الحرب الكورية سنة ١٩٥٠ (١٣) •

لذلك ، دعت مؤتمرات عدم الانحياز الى نزع السلاح • فأيد مؤتمر باندونج مبدأ خفض التسلح ، وتحريم انتاج الأسلحة الذرية والهيدروجينية وتجربتها واستخدامها (١٤) • وطالب مؤتمر القاهرة بنزع السلاح الذرى ، وأيد اتفاقية موسكو لحظر التجارب الذرية ، وحث دول عدم الانحياز على الانضمام الى هذه الاتفاقية • وأعلن مؤتمر بلغراد أن نزع السلاح يعد ضرورة حتمية عاجلة للجنس البشرى ، وطالب بعقد اتفاق لحظر التجارب الذرية والنووية• وأفرد ميثاق أديس أبابا فصلا خاصا بنزع السلاح معلنا فيه عن اعتقاده بالضرورة الملحة لتنسيق وزيادة الجهود للاسهام فى وضع برنامج عملى لنزع

---

(١٣) كما أعلن وكيل وزارة الدفاع الامريكية فى يناير ١٩٧٣ أن الولايات ستستخدم الأسلحة الذرية فى فيتنام ما لم ترضخ حكومة فيتنام الشمالية لشروط نيكسون فى المباحثات السرية الدائرة بين الجانبين فى باريس •

(١٤) كما دعا مؤتمر التضامن الافرو أسيوى الأول المنعقد فى القاهرة الى نزع السلاح الذرى ، وطالب مؤتمر الدول الافريقية المستقلة المنعقد فى أكرا بامتناع فرنسا عن اجراء تجارب ذرية فى الصحراء ، وحث الدول الكبرى على نزع السلاح ، وناشد [illegible] الافريقية [illegible] التجارب الذرية الفرنسية فى الصحراء الافريقية لأن هذه التجارب عمل استفزازى ضد شعوب أفريقيا •

السلاح ، وذلك بأن توقع جميع الدول المعنية معاهدة لنزع السلاح العام الشامل تحت اشراف دولى دقيق وفعال ، ومطالبا باتخاذ الاجراءات التى تحقق هذه الغاية ، وهى حظر انتاج الأسلحة النووية ، وتشجيع استخدام الطاقة النووية فى الأغراض السلمية ، وتدمير الأسلحة النووية الموجودة حاليا ، ومناشدة الدول الكبرى تخفيض الأسلحة التقليدية وأنهاء سباق التسلح وتوقيع اتفاقية لنزع السلاح • كما أصدر مؤتمر لوزاكا عدة قرارات خاصة بنزع السلاح •

واعتبر مؤتمر جورج تاون أن المشاكل المتعلقة بنزع السلاح والسلام العالمى أهم ما يشغل بال الدول فى مجموعها ، وأكد تمسك الدول غير المنحازة بالسلام ومساندتها لنزع السلاح تحت اشراف دولى دقيق ، كما عبر عن ترحيبه باتفاقات صولت الخاصة بالاسلحة الاستراتيجية التى تم التوقيع عليها فى منتصف ١٩٧٢ أثناء زيارة الرئيس نيكسون لموسكو ، وعن ترحيبه بالمبادرة التى تنادى بعقد مؤتمر عالمى لنزع السلاح بهدف البحث عن تسويات فعالة لهذه المشكلة كما سبق البيان • وقد أصدر المؤتمر وثيقة خاصة تتضمن بيانا عن الأمن الدولى ونزع السلاح •

وتعلق دول عدم الانحياز أهمية كبرى على عقد مؤتمر دولى لمناقشة قضية نزع السلاح • وهى ترى بحق أنها يجب أن تشترك فى عملية نزع السلاح والرقابة على التسليح ، وذلك لخوفها من أن تستبعد من الاجتماعات والمؤتمرات التى تنعقد لبحث هذا الموضوع ، ولأنها مقتنعة بأن اشتراكها فى عملية اتخاذ القرار السياسى الخاص بتخفيض التسلح أو نزعه ثم اشتراكها فى عملية المراقبة الدولية فى نزع السلاح ، سيسبغ على تلك العمليات نوعا من الجدية والشرعية • لذلك نراها تطالب فى أكثر من قرار بضرورة عقد مؤتمر دولى لمناقشة قضية نزع السلاح (١٥) • ولقد بذلت هذه الدول جهودا ملحوظة فى هذه القضية من طريق الدبلوماسية البرلمانية بالأمم المتحدة •

حل المنازعات بالطرق السلمية :

تبنت دول عدم الانحياز والدول الآسيوية والافريقية بصفة عامة الدعوة — من طريق الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة وخارجها — الى الالتزام بما نص عليه ميثاق الأمم المتحدة فى المادتين الاولى والثانية من التذرع بالوسائل السلمية ، وفقا لمبادىء العدل والقانون الدولى ، لحل أو

---

(١٥) د• بطرس بطرس غالى ، مجلة السياسة الدولية ، المقال السابق الاشارة اليه •

تسوية المنازعات الدولية التى تؤدى الى تعريض السلم والأمن والعدل الدولى للخطر • وتمثل هذه الدعوة والعمل فى سبيل تحقيقها هدفا أساسيا لسياسة عدم الانحياز باعتباره ضرورة حتمية لاقرار السلم ، كما أنهما يمثلان أبرز جوانبها الايجابية ، فهى لا تكتفى باتخاذ الدول التى تعتنقها موقف الحياديين المعسكرين حتى تكفل أمنها ، ولكنها تسعى لتخفيف حدة التوتر بين هذين المعسكرين وتسوية ما بينهما من خلافات سببت هذا التوتر أو نشأت عنه حتى تستقر العلاقات الدولية ، مدركة فى سعيها هذا أن تحقيق السلم العالمى من شأنه تحقيق سلمها وأمنها ، لأن السلام وحدة لا تتجزأ •

وقد كانت البادرة الأولى لسياسة الحياد الايجابى بمفهومه هذا ما نص عليه مؤتمر باندونج من فض جميع المنازعات بالطرق السلمية كمبدأ من مبادئه العشر ، وان كان مبدأ التعايش السلمى الذى أعلن ضمن مبادىء التعايش الخمس سنة ١٩٥٤ يوحى بهذا المعنى ضمنا ، لأنه لا تعايش دون تسوية للمشاكل بالوسائل الودية • وايمانا بمبدأ التسوية السلمية دعا مؤتمر باندونج الى ايجاد حل سلمى لنزاع بين أندونيسيا وهولندا بشأن أندونيسيا ، وللنزاع فى اليمن بشأن قضية عدن والمناطق اليمنية الجنوبية المعروفة بالمحميات (١٦) • وأعلن وزراء خارجية دول عدم الانحياز فى مؤتمر جورج تاون أنهم مقتنعون بأنه لا يمكن أن تكون هناك تسوية عسكرية لمشكلة فيتنام ، ومن ثم طالبوا الولايات المتحدة بتسوية سلمية لها من طريق التعجيل باجراء المفاوضات كما تعجلوا التوصل الى تسوية سلمية فى الهند الصينية • ونوه المؤتمر بالنتائج الأولية التى تحققت فى سبيل اعادة توحيد كوريا بالوسائل السلمية •

وتتميز القرارات التى أصدرتها مؤتمرات الدول غير المنحازة فى شأن المطالبة بالحل السلمى للمشكلات الدولية ، كما يبدو ذلك بصورة واضحة فى مؤتمر جورج تاون ، بتحديد الأساس الذى يقوم عليه حل كل مشكلة ضمانا لعدم الخروج على المبادىء التى قررها ميثاق الأمم المتحدة وسياسة عدم الانحياز ، وبتقديم مقترحات فى ضوء هذه المبادىء تتضمن قواعد عادلة

---

(١٦) من المفهوم أن دول عدم الانحياز اذ تعتنق مبدأ فض المنازعات بالوسائل السلمية انما تطبقه فى المقام الأول على نفسها • ولذلك أوصى مؤتمر أكرا فى سنة ١٩٥٧ بحل النزاع على الحدود بين الجمهورية العربية المتحدة والسودان عن طريق التفاوض ، وأن تسوى المنازعات بين الدول الافريقية بالتحكيم أو الوساطة • ونص ميثاق الوحدة الافريقية فى المادة الثالثة على الالتزام بمبدأ التسوية السلمية للمنازعات من طريق التفاوض أو الوساطة أو التوفيق أو التحكيم ، كما نص فى المادة التاسعة عشرة على انشاء لجنة للوساطة والتوفيق والتحكيم وورد هذا المبدأ أيضا فى المادة الأولى من ميثاق الدفاع للاتحاد الافريقى للملجاش •

ومعقولة للتسوية • ومن الواضح أن هذه الأسس والقواعد من شـــأنها الحيلولة دون استخدام الوسائل الدبلوماسية القديمة فى المفاوضات كالمناورة والضغط والتهديد ، أو ما يطلق عليه التفاوض من مركز القوة •

وقد قامت الدول غير المنحازة بدور ايجابى فى مجال حل المنازعات بالطرق الودية أثناء احتدام الحرب الباردة بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى ، اذ جعلت من تسوية الخلافات التى نجمت عن هذه الحرب أحد المحاور الاساسية التى تدور حولها سياسة عدم الانحياز ، فسعت للقيام بالوساطة والتوفيــق بين الدولتين العملاقتين لتخفيف حدة الصراع ولتحسين العلاقات بينهمـــا واقرار السلام الدولى •

التعاون الدولى :

تضمنت القرارات التى أصدرتها مؤتمرات عدم الانحياز حث جميع الدول على التعاون فيما بينها فى جميع الميادين ، واعتبرت هذا التعاون هدفا قائما بذاته ووسيلة — فى نفس الوقت — نص عليها الميثاق لاستقرار العـــلاقات الدولية واستتباب السلم العالمى • ولذلك اقترنت الدعوة الى تنمية التعاون الدولى بالدعوة الى تعزيز السلم والأمن سواء فى ميثاق الأمم المتحـــدة أو فى المواثيق والقرارات التى أصدرتها الدول غير المنحازة • فالفقرة الثانية من المادة الثانية من الميثاق تنص على أن من مقاصد الأمم المتحدة انماء العلاقات الودية بين الأمم على أساس احترام المبدأ الذى يقضى بالتسوية فى الحقوق بين الشعوب ، وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها ، وكذلك اتخاذ التدابير الأخرى الملائمة لتعزيز السلم العام • وقد ذكر مؤتمر باندونج مبدأ تنمية المصالح المشتركة والتعاون المتبادل بعد مبدأى عدم استخدام القوة وفض المنازعات بالطرق السلمية • وأكد ميثاق الدار البيضاء تمســكه بتصريح باندونج بقصد تشجيع التعاون بين جميع شعوب العالم ودعم الســـلام العالمى •

وجاء فى اعلان مؤتمر وزراء خارجية دول عدم الانحياز فى جورج تاون أن الوزراء قد لاحظوا أن التخفيف من حدة التوتر لم يمنع استمرار أعمـــال التخريب والمنافسات بين الدول الكبرى فى بعض المناطق بينما أستقر السلام فى بعضها الآخر ، ولذلك رأوا أن هذا التخفيف يجب أن يصاحبــه التزام متزايد بالتعاون الدولى ، كما يجب أن ينمى هذا التعاون الى أقصى مدى ممكن ، عن طريق الالتجاء المتزايد الى المنظمات التابعة للأمم المتحدة ، لأن مثل هذا الالتزام وحده هو الذى سيجعل من الممكن الشروع فى ايجاد حلول مبـكرة للمشاكل الاساسية المتعلقة بالتنمية الاقتصادية ونزع السلاح والســـلام العالمى • كما قيم وزراء الخارجية الجهود التى بذلت للحد من التوتر ، ولتنمية

التعاون بين الدول الاوربية ، ورحبوا بالمبادرة التى جرت لعقد مؤتمر للأمن والتعاون الأوربيين ٠

ويبدو الارتباط بين التعاون الدولى وبين السلم العالمى واضحا فى تطوير فكرة مناطق السلام بحيث تصبح مناطق سلام وتعاون ، كما سبق البيان ، وذلك لأن التعاون الدولى ، مثله مثل نزع السلاح ، من شأنه توفير المناخ الصالح لاستقرار السلام وابعاد شبح الحرب ، لقيامه على علاقات دولية سوية ٠

تصفية الاستعمار ومكافحة العنصرية :

كان من الطبيعى أن تغدو مكافحة الاستعمار الهدف الأساسى الذى اجتمعت عليه الدول الآسيوية والافريقية ، وأن تعد حجر الزاوية فى سياسة عدم الانحياز منذ أن ظهرت حتى اليوم ٠ وذلك أن هذه السياسة وليدة الكفاح ضد الاستعمار ، ولا يتصور انقضاء هذا الهدف أو نزوله الى مرتبة أدنى الا بعد تصفية الاستعمار (١٧) ٠ واذا تأملنا فى المبادىء الخمسة لعدم الانحياز ، كما وضعها المؤتمر التحضيرى فى القاهرة ، يتبين أنها تدور حول محورين مندمجين وهما الحرية السياسية والسلم ، وكلاهما مرهون تحقيقه بالقضاء على الاستعمار ٠ ودول عدم الانحياز اذ تسعى الى توفير السلم الدولى انما تنظر اليه كهدف قائم بذاته ووسيلة لدعم الأمن والاستقلال فى بلادها ولذلك كانت تصفية الاستعمار هى الموضوع الرئيسى فى جدول أعمال المؤتمرات التى عقدتها هذه الدول وما رست خلالها الدبلوماسية البرلمانية خارج الأمم المتحدة ٠ والأمر بالمثل فيما يتعلق بنشاطها الدبلوماسى تحت منبر

---

(١٧) دار جدل فكرى فى مؤتمر بلغراد حول أولوية أى من الهدفين على الآخر تصفية الاستعمار أو العمل على التخفيف من حدة الحرب الباردة لاقرار السلام ، ورأت أندونيسيا وبعض الدول الافريقية الثورية أن مكافحة الاستعمار التى تتبلور فى الصراع المسلح بين الشمال المسيطر والجنوب الواقع تحت السيطرة ، يجب أن تتقدم على كل الاعتبارات الاخرى مثل كسر حدة الصراع بين الغرب الرأسمالى والشرق الشيوعى ، أو العمل على تشجيع نزع السلاح ، أو العمل لقضايا التنمية الاقتصادية ٠ ورأى فريق آخر على رأسه نهرو أن الأولوية ينبغى أن تعقد للجهود المبذولة فى سبيل تصفية الصراع بين المعسكرين ، لأنه اذا وقعت الحرب بينهما فان جميع المفاهيم الأخرى التى تكافح فى سبيلها دول عدم الانحياز ستسقط تحت أنقاض تلك الحرب ٠ وقد انحاز مؤتمر بلغراد فى نهاية الأمر الى الرأى الثانى وان كانت قضية تصفية الاستعمار قد احتفظت بمكانة الصدارة فى مداولات المؤتمر (د٠ سامى منصور ، مؤتمر بلغراد لعدم الانحياز ، ١٩٧١) ٠

الأمم المتحدة . ومن المفهوم أن مدلول الاستعمار يتسع ليشمل كل مسمياته وأشكاله (١٨) ، كما يمتد نطاقه ليشمل كل الظواهر الضارة التى نجمت عنه وأهمها التمييز العنصرى .

وتتفق دول عدم الانحياز مع الأمم المتحدة فى الوسائل والاجراءات التى تتخذ لتصفية الاستعمار ، وأهمها دعوة الدول الاستعمارية الى اتخاذ التدابير اللازمة لمنح الاستقلال للأقاليم التى مازالت خاضعة لها ، وادانة الحكومات التى ترفض تنفيذ قرارات الأمم المتحدة فى هذا الشأن ، ومطالبة الدول بالامتناع عن مساعدتها . كما تطالب دول عدم الانحياز بتطبيق الجزاءات المنصوص عليها فى المادة ٤١ من الميثاق اذا توافرت شروطها فى هذه الأحوال، وذلك على أساس أن الحكومات الاستعمارية والعنصرية التى تنتهك ميثاق الأمم المتحدة وقراراتها انما ترتكب عدوانا يعرض السلم والأمن الدولى للخطر ، كما هو الشأن فى جنوب أفريقيا وروديسيا وجنوب غرب افريقيا (ناميبيا) وأنجولا وموزمبيق واسرائيل .

وبذلك تحول دور الأمم المتحدة من مجرد التصدى للاستعمار من خلال وظيفتها فى التفسير السياسى والقانونى للميثاق ، فيما يتعلق بالنص على حظر التفرقة العنصرية ، الى التصدى له على أساس التزام الأمم المتحدة بالحفاظ على السلم والأمن الدوليين ومسئوليتها عن تحقيق هذا الهدف . ويرجع هذا التغيير الاساسى فى مدخل المنظمة الدولية وأسلوبها وأدواتها فى العمل على تصفية الاستعمار الى الجهود التى بذلتها دول عدم الانحياز على [illegible] الدبلوماسى خارج الأمم المتحدة وداخلها حتى تحقق هذا [illegible] فى حقبة الستينات . فقد تمخضت هذه الجهود عن تبنى الجمعية العامة فى دورتها الخامسة عشرة لاعلان حق البلاد والشعوب المستعمرة فى الاستقلال وذلك بقرارها رقم ١٥١٤ فى ١٤ ديسمبر ١٩٦٠ . وعكست تقارير الأمين العام للمنظمة العالمية منذ عام ١٩٦٠ هذا المناخ الجديد وتلك الايديولوجية الجديدة فى اضطلاع المنظمة بمهامها ، وذلك فى مقدمته لتقريريه الموضوعين

---

(١٨) ثار خلاف حاد فى مؤتمر باندونج بين أنصار الغرب وبين شوابن لاى حول تعريف الاستعمار ، اذ رأى الفريق الأول ان الاستعمار قد يكون غربيا رأسماليا كما قد يكون شرقيا اشتراكيا . وانتهى الخلاف بالموافقة على الحل الوسط الذى قدمه كريشنامنون وزير خارجية الهند حينئذ باستبدال عبارة « الاستعمار فى جميع مظاهره » بعبارة ـ « الاستعمار فى جميع أنواعه » . على أن هذا الخلاف أصبح غير ذى موضوع بعد أن استقر الرأى فى مؤتمرات بلغراد والقاهرة ولوزاكا على أن الاستعمار الذى ينبغى مكافحته هو الاستعمار الغربى ، أما احتمالات التسلط السوفييتى أو التسلط الصينى فانه يعد خطرا غير قائم حاليا .

عن سنتى ١٩٦٨ و ١٩٦٩ والمقدمين للجمعية العامة في الدورتين ٢٣ ، ٢٤ • فقد وصف الوضع الاستعمارى فى جنوب افريقيا بأنه تحد شديد الخطورة لارادة المجتمع الدولى ولسلطة الأمم المتحدة ، فضلا عن أنه يمثل انتهاكا صارخا لحقوق الانسان والحريات الاساسية • وبناء على هذه التقارير التى قدمها الأمين وكذلك التوصيات والقرارات التى أصدرتها الجمعية العامة ومجلس الأمن وكثير من الفروع الأخرى للأمم المتحدة طوال خمسة عشرة سنة حدث التحول المشار اليه (١٩) • ولقد نجحت دبلوماسية عدم الانحياز فى تحقيق هذا الهدف ، اذ أصدر مجلس الأمن بالاجماع فى ٣٠ يناير ١٩٧٦ قرارا يدعو جنوب أفريقيا الى عدم استخدام ناميبيا كقاعدة لشن الهجوم على الدول المجاورة وخاصة أنجولا • وأدان القرار الوجود العسكرى لجنوب أفريقيا فى ناميبيا وقال ان هذا الاحتلال يشكل تهديدا للسلام والأمن العالمى • كما قرر المجلس اجراء انتخابات عامة فى الاقليم تحت اشراف الامم المتحدة ، وحدد ٣١ أغسطس موعدا لتنفيذ قراراته على أن ينعقد المجلس قبل هذا التاريخ للنظر فى الموقف • ونص القرار على أنه فى حالة عدم استجابة حكومة جنوب افريقيا لقرارات المجلس ، فان المجلس سوف يتخذ الاجراءات المناسبة طبقا للميثاق والتى تتضمن فرض عقوبات تصل الى حد استخدام القوة العسكرية (٢٠) •

بيد أن سياسة عدم الانحياز ــ من خلال ممارسة الدبلوماسية المفتوحة والبرلمانية ــ قد قطعت شوطا أبعد من ميثاق الأمم المتحدة فى مجال الوسائل الكفيلة بتصفية الاستعمار ، وذلك لمواجهة تعنت الدول الاستعمارية وتحديها للرأى العام العالمى بمخالفتها عمدا لقرارات الأمم المتحدة • فقد أقرت دول

---

(١٩)

El-Ayouty, Yassin ; The United Nations and Decolonization : The Role of the Afro-Asia, Martinus Hyhoff, The Hague, 1971, p. 234.

(٢٠) أعلن مندوب جنوب أفريقيا عقب الاقتراع على القرار رفض حكومته الاعتراف بأية مسئولية للأمم المتحدة فى الاقليم • ومما يجدر بالذكر أن هذا القرار يمثل نجاحا للدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة فى مجال مكافحة الاستعمار ولا سيما اذا وضعنا فى الاعتبار أن الأمم المتحدة لم يسبق أن هددت باستخدام القوة العسكرية فى هذا الغرض وحددت مدة معينة لتنفيذ قرارها ، وانما اكتفت بتوقيع عقوبات اقتصادية على جنوب أفريقيا ، وأنها لم يسبق أن استخدمت القوة العسكرية فعلا الا فى كوريا ولم يكن ثمة عنصر استعمارى فى هذه المشكلة ، بل كان هذا القرار زجا بالمنظمة العالمية فى الحرب الباردة وهى فى سنوات تكوينها الأولى • وكذلك الأمر بالنسبة لاستخدام قوات الطوارىء ذات الاسلحة الخفيفة واصدار الأمر اليها باستخدام القوة فى الكونغو •

عدم الانحياز بشرعية الكفاح المسلح والعمل الفدائي المتمثل في حروب التحرير التي تخوضها الشعوب المستعمرة والمهضومة الحقوق ضد النظم الاستعمارية والعنصرية ، واعترفت بالحركات والهيئات الثورية التي تنظم هذه الحروب والحكومات المؤقتة التي تؤلفها سواء في أرض الصراع أو خارجها كما مدت اليها مختلف أنواع المعونة المادية والمعنوية ، وطالبت المجتمع الدولي بالاعتراف بها ومؤازرتها ·

وكان مؤتمر الدول الأفريقية المستقلة في أكرا أول مؤتمرات عدم الانحياز التي تبنت حركات التحرير الافريقية وفتحت الطريق أمامها واسعا ، ومن ذلك قراره القاضي بأن جبهة التحرير هي الهيئة الوحيدة التي لها حق التحدث باسم الجزائر ، مما أتاح لها حق تمثيل الشعب الجزائري في المؤتمرات الدولية التي عقدت بعد ذلك بالاضافة الى مؤتمرات الشعوب ، فحضر رئيس الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية في مؤتمر الدار البيضاء بصفة مراقب (٢١) ، وقرر المؤتمر دعوة الدول الى قبول المتطوعين الافريقيين في جيش التحرير الجزائري ·

وقرر مؤتمر أديس أبابا تشكيل لجنة من تسع دول تكون مهمتها تنسيق المساعدات التي ستقدم الى الحركات الوطنية في أفريقيا ، وتتولى بحث مسألة الاعتمادات الخاصة بمناهضة الاستعمار ، ولها الحق في أن تطلب من أي دولة مرور المتطوعين والمقاتلين الافريقيين في أراضيها وتسهيل دخولهم في الأراضي المستعمرة التي لم تحرر بعد · وقرر المؤتمر فتح اعتماد خاص أو صندوق خاص لمساعدة المناضلين من أجل الحرية في افريقيا ، واعلان يوم ٢٥ مايو يوم تحرير افريقيا فتجمع فيه التبرعات الفردية فضلا عن المساهمات الوطنية لصندوق التحرير · وأصدر المؤتمر قرارا بالموافقة على استقبال الوطنيين من المناطق التي تتحرر لتدريبهم في جميع الميادين ، وانشاء وحدات للمتطوعين في كل دولة لمد حركات التحرير المختلفة في القارة بشتى المساعدات التي يحتاجون اليها · كما قرر المؤتمر أيضا تقديم المساعدات من كل نوع الى حركات مناهضة التمييز العنصري في جنوب أفريقيا · ونص ميثاق منظمة الوحدة الافريقية (المادة ٦/٣) على ارتباط أعضاء المنظمة بمبدأ التفاني المطلق في سبيل قضية التحرير التام للأراضي الافريقية التي مازالت تابعة ·

وقد حرص منظمو مؤتمر جورج تاون على أن يدعوا اليه ممثلين عن أهم حركات الكفاح المسلح في افريقيا ، فحضره ممثلون عن المجلس الوطني الافريقي (روديسيا) وجبهة تحرير الموزمبيق (فريلمو) ، ومنظمة التحرير

---

(٢١) كان السيد فرحات عباس رئيسا لهذه الحكومة في ذلك الوقت ، كما حضر المؤتمر بصفة مراقب أيضا ممثل لشعب رواندا أورندي التي كانت مستعمرة بلجيكية ·

الفلسطينية ، والحزب الاشتراكى لبورتوريكو (حركة تعمل للاستقلال) والمؤتمر الافريقى لتنزانيا (جنوب افريقيا) ومنظمة شعوب جنوب غرب افريقيا (ناميبيا) • وأعلن المؤتمر دعم هذه الحركات ، اذ سجل فى أحد قراراته ، كما أوردنا سلفا ، التقدم الذى حققته حركات التحرير الوطنى التى تناضل ضد الامبريالية والاستعمار الجديد ومقاومتها للعدوان • كما سجل تزايد التضامن والتعاون والعمل المشترك الذى يربط بين هذه الحركات والدول غير المنحازة والمحبة للسلام التى تناضل فى سبيل تحرير الشعوب من الخضوع ، ودعم الاستقلال الوطنى ، وحماية السلام والأمن العالميين ، والنهوض بالتقدم الاجتماعى ، وأن هذه الدول قد أعربت عن نيتها فى مواصلة العمل بهدف تقوية وتنمية التضامن والتعاون الذى يربط بين جميع القوات المضادة للامبريالية والاستعمار •

وأعلن المؤتمر فى قرار آخر استنكاره ما بدا من تجاهل تام من قبل القوات الاستعمارية والعنصرية للمبادىء التى تضمنها اعلان لوزاكا بشأن تحرير افريقيا من الاستعمار ، مما أوضح للشعوب الافريقية أنه لا بديل أمامها سوى دعم كفاحها المسلح ، كما أعرب عن مساندته التامة للنضال الذى تقوده الشعوب المستعمرة فى أفريقيا ، والموافقة لى الاسراع فى بذل المعونة للكفاح المسلح المشروع الذى تقوده حركات التحرير فى هذا الوطن ، وذلك لمواجهة الرفض المتعنت من قبل السلطات الاستعمارية والعنصرية لاحداث تغيير سلمى فى الأوضاع • وفى هذا المضمار نادى المؤتمر بأهمية وضع برنامج محدد يطالب بالمعونة المالية ، وبالتضامن السياسى والعملى ، حتى يشكل هذا العمل اسهاما حاسما فى اقتلاع جذور الاستعمار من القارة الافريقية مباشرة • وعبر المؤتمر أيضا عن تضامنه التام مع شعوب منطقة الكاريبى التى مازالت خاضعة للاستعمار ، وطالب بالاعتراف بحقها المقدس الذى لا يمكن التفريط فيه فى الاستقلال الوطنى • وأكد القرارات المتخذة بشأن بورتوريكو فى مؤتمر القمة لرؤساء الدول المنعقد فى القاهرة فى أكتوبر ١٩٦٤ • وقد أرفق المؤتمر مع اعلانه عدة قرارات خاصة تتعلق بتصفية الاستعمار ، وزيمبابوى ، وبورتوريكو •

وتبين هذه القرارات ما أضافته الدبلوماسية المفتوحة والبرلمانية لدول عدم الانحياز من وسائل جديدة الى التدابير المنصوص عليها فى ميثاق الأمم المتحدة فى شأن مكافحة الاستعمار والتفرقة العنصرية ، وأهم هذه الوسائل الاعتراف بحركات التحرير وحروبه ، وتأييدها ومساعدتها ، على حين يركز الميثاق على التدابير التى تتخذ ضد الدول التى تخالف أحكام الميثاق وقرارات الأمم المتحدة فى هذا الشأن ، ولا يذهب الى الحد الذى بلغته الدبلوماسية المشار اليها من حيث الاعتراف بشرعية حروب التحرير ومطالبة الدول بمعاونتها ، رغم اعترافه بمبدأ تقرير المصير وحقوق الانسان • ويرجع ذلك الى أن الميثاق

ينظم العلاقات بين الدول بعضها وبعض ، فيحدد حقوقها والتزاماتها ، ومن ثم يعترف بمشروعية الحرب التى تخوضها الدولة فى حالة اعتداء دولة أخرى عليها ، ويلزم الأمم المتحدة بمساعدتها ، ولا يخلع هذه الحقوق على حركات التحرير والكفاح المسلح • ولقد نجحت دبلوماسية دول عدم الانحياز فى تطوير المبادىء الدولية فى هذا الشأن ، بما حصلت عليه من قرارات تبنت فيها الجمعية العامة للأمم المتحدة ولجانها المتخصصة مساندة حروب التحرير تأسيسا على أن تصفية الاستعمار هدف رئيسى للمنظمة العالمية • وقد وافقت الجمعية العامة فى ٣٠ نوفمبر ١٩٧٣ ، بأغلبية ٩٧ صوتا ضد خمسة أصوات (الولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا والبرتغال وجنوب افريقيا) وامتناع ٢٦ عضوا ، على مشروع قرار يؤكد شرعية نضال الشعوب من أجل التحرر من السيطرة الاستعمارية والأجنبية مستخدمة فى ذلك كل الوسائل بما فيها النضال المسلح • ويدعو المشروع جميع الدول الى تقديم العون المعنوى والمادى وأية مساعدات أخرى الى كل الشعوب التى تناضل من أجل ممارسة حقوقها التى لا تنازع فى الاستقلال وتقرير المصير •

واتخذت الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة خطوة أخرى فى سبيل الاعتراف بشرعية منظمات التحرير بصدور قرار الجمعية العامة رقم ٣٢٣٦ فى ٢٢ نوفمبر ١٩٧٤ باعتبار منظمة التحرير الفلسطينية الممثل لشعب فلسطين ، ثم قرارها رقم ٣٣٧٥ فى الدورة الثلاثين (١٩٧٥) بالمطالبة بدعوة منظمة التحرير ممثلة الشعب الفلسطينى الى الاشتراك فى جميع الجهود والمداولات والمؤتمرات التى تعقد بشأن الشرق الأوسط تحت رعاية الأمم المتحدة (٢٢) ، ثم قرار مجلس الأمن فى يناير ١٩٧٦ بأغلبية ١١ صوتا ضد صوت واحد ، وهو صوت الولايات المتحدة ، باشراك منظمة التحرير الفلسطينية فى مناقشة أزمة الشرق الأوسط التى كان بحثها معروضا على

---

(٢٢) من العوامل التى ساعدت على استصدار هذا القرار ، قرار مؤتمر القمة العربى فى الرباط فى ٢٠ اكتوبر ١٩٧٤ بأن « منظمة التحرير الفلسطينية هى الممثل الوحيد للشعب الفلسطينى » • فلا يسوغ بعد هذا لأى عضو فى الجماعة الدولية أن ينازع فى الصفة التمثيلية للمنظمة لأن اجماع القادة العرب ـ كما قال وزير الخارجية المصرية فى ١٥ يناير ١٩٧٦ ـ الذى هو انعكاس لرغبات الشعب الفلسطينى يحسم الأمر • كما طالب الرئيس أنور السادات الجمعية العامة ، فى الخطاب الذى ألقاه بها يوم ٢٩ أكتوبر ١٩٧٥ بأن تصدر قرارا بضرورة اشتراك المنظمة باعتبارها الممثل الشرعى لشعب فلسطين فى أعمال مؤتمر جنيف على قدم المساواة مع باقى الأطراف المشتركة فيه ، لأنه لا يتصور ، بدون ذلك ، نجاح المؤتمر أو أى انجاز على طريق السلام •

المجلس ، وذلك على أساس أن المنظمة طرف فى الأزمة ، وقد امتنعت بريطانيا وفرنسا وايطاليا عن التصويت • وكان ممثل المنظمة هو أول المتحدثين فى المناقشات بعد اصدار المجلس قراره • ولا شك أن صدور هذا القرار حدث سياسى ودبلوماسى عالمى لا سابقة له فى تاريخ المنظمة الدولية وتاريخ حركات التحرر الوطنى معا •

ولا يقل عن هذا القرار كثيرا فى أهميته موافقة الجمعية العـــامة فى ١١ نوفمبر ١٩٧٥ ، بأغلبية ٧٢ صوتا ضد (٣٥)وامتنــــاع (٣٢) عن التصويت ، على قرار كانت قد اقترحته اللجنة الاجتماعية يدين الصهيونية بصفتها شكلا من أشكال التفرقة العنصرية • وقد اتخذت الولايات المتحدة موقفا معارضا بشدة لهذا القرار واعتبرت أنه يمثل خطرا على مستقبل الأمم المتحدة بدعوى أنه يعرضها لموجة من المعاداة للسامية • ودعا مجلس الشيوخ الأمريكى الى مراجعة اشتراك الأمم المتحدة فى نشاط الجمعية العامة •

هذا ، وتتخذ الدبلوماسية البرلمانية فى اليونسكو وسائر الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة المسار الذى انتهجته الجمعية العامة فى مجال الاعتراف بمنظمة التحرير الفلسطينية وتمثيلها فيها ، وفى مجال ادانة العنصرية ، وقد أسفرت عن اصدار قرارات مماثلة فى هذا الصدد •

التنمية الاقتصادية :

تحتل التنمية الاقتصادية مكانا بارزا فى سياسة عدم الانحياز والدبلوماسية البرلمانية التى تهدف الى تنفيذها ، لأن أكثرية الدول التى تعتنق هذه السياسة من الدول النامية • ومن ثم فان هذه التنمية تعد هدفا أساسيا لدبلوماسية الدول الافريقية بصفة خاصة ودبلوماسية عدم الانحياز بصفة عامة ، بالنظر الى أنها تساعد هذه الدول على التخلص من الاستعمار الاقتصادى بعـــد أن تخلص معظمها من الاستعمار السياسى ، ولأن الاستقلال الســياسى يفقـد مضمونه ما لم يتوافر له الاستقلال الاقتصادى • وقد لعبت هذه الدبلوماسية - وما زلت - دورا بارزا فى الأمم المتحدة ، ولا سيما فى الجمعية العامة وفى المجلس الاقتصادى والاجتماعى وفى الوكالات المتخصصة وفى المؤتمـــرات الدولية ، للاعتراف بسيادة الدول على مواردها الطبيعية • وقد أثمر هـــذا الدور فى تحقيق أهدافه • ففى ١٧ ديسمبر ١٩٧٣ أصدرت الجمعية العامة عددا من القرارات بشأن المسائل الاقتصادية الدولية ، وشئون التنميــة ، وسيادة الدول على مواردها الطبيعية ودور العلوم الحديثة والتكنولوجيا فى التنمية ، وتقديم العون للدول الأقل نموا • ومن بين ما أصدرته الجمعيــة قرار ، صدر بأغلبية ٩٠ صوتا ضد (٥) أصوات (بوليفيا ، الدومينيكان ، اسرائيل ، نيكاراجوا ، الولايات المتحدة) وامتناع ٢٦ عن التصويت ، يؤكد

حق الدول العربية والشعوب التى تخضع أراضيها للاحتلال الاجنبى فى السيادة الدائمة على الموارد الطبيعية لهذه الأراضى ، ويعتبر أن جميع الاجراءات المتخذة من قبل اسرائيل لاستغلال الموارد الانسانية والطبيعية فى هذه الأراضى غير شرعية ، وأنه يجب على اسرائيل وقفها فورا ، كما يؤكد القرار حق الدول والشعوب العربية هذه فى الحصول على تعويض كامل لما تم من استغلال أو خسائر لهذه الموارد ٠

وانعقدت الدورة الخاصة السابعة للجمعية العامة فى المدة من أول سبتمبر ١٩٧٥ الى ١٦ منه لبحث مسألة « التنمية والتعاون الاقتصادى الدولى » ٠ وقد انتهت الدورة الى الاتفاق على قرار صدر بدون تصويت (القرار ٣٣٦٢) وهو يتضمن سبعة أجزاء تشمل كافة المسائل التى تناولتها الجمعية العامة بالبحث ، وهى التجارة الدولية ، ونقل الموارد لأغراض التنمية ، والاصلاح النقدى ، وتوسيع التعاون العلمى والفنى بين الدول النامية والدول المتقدمة ، والتصنيع ، والأغذية والزراعة ، والتعاون بين الدول النامية ٠ وتضمن القرارات تشكيل لجنة خاصة لدراسة اعادة تشكيل القطاعين الاقتصادى والاجتماعى فى الأمم المتحدة ٠

الحاجة الى تقنين المبادىء التى استحدثتها دبلوماسية عدم الانحياز

يتبين مما تقدم مدى التطور الذى أحدثته الدبلوماسية البرلمانية التى مارستها مجموعة عدم الانحياز فى القانون الدولى بصفة عامة وميثاق الأمم المتحدة بحيث نحسب أننا لا نعدو الحقيقة اذا ذهبنا الى أن تلك الدبلوماسية فى سبيلها الى احداث ثورة ثانية فى القانون الدولى ٠ فاذا كان القانون الدولى المعاصر قد خلف القانون الدولى التقليدى ابتداء من حقبة ما بين الحربين وزاد رسوخا بعد الحرب العالمية الثانية كما سبق أن بينا فى المقارنة بين أحكام عصبة الأمم وأحكام الميثاق ، فا زهذا القانون فى مرحلة تطور الآن ليصبح شريعة المجتمع الدولى الجديد أو المتطور ، وذلك بفضل الدور الذى لعبته الدبلوماسية البرلمانية لدول عدم الانحياز ٠

ومن ثم نخالنا نبالغ أيضا اذا ذهبنا الى أن ميثاق الأمم المتحدة فى حاجة الى تعديله بما يتفق مع المبادىء والقواعد الجديدة التى أقرتها الأمم المتحدة حتى لا تصبح مجرد اتجاهات سياسية عامة بل تغدو قواعد قانونية ملزمة للدول ٠ ولا شك أن أول خطوة على هذا الطريق هو صدور أحكام محكمة العدل الدولية بما يساير القرارات التى صدرت عن الجمعية العامة باقرار تلك المبادىء والقواعد ، ويمكن حينئذ أن تشملها مدونة القانون الدولى التى تعدها اللجنة القانونية التابعة للجمعية العامة ٠

الباب السادس

التنازع حول تقدير الدبلوماسية البرلمانية للمنظمة الدولية

الفصل الأول

الفكر المعارض للدبلوماسية البرلمانية

يختلف الباحثون في تقديرهـــم للدور الذى تضطلع به الدبلوماســـية البرلمانية في المجتمع الدولى بين مؤيد ومعارض • ورغم مضى أكثر من نصف قرن على انشاء هذا النظام وممارسته لأول مرة في عصـــبة الأمم فما زالت الكثرة الغالبة من الباحثين تعارضه الى حد المنازعة في طبيعته الدبلوماسية • ويستند هذا الفكر المعارض الى نظريتين ، تنسب أولهما الى السيد هارولد نيكلسون الملقب بأبى الدبلوماسية ، وتنسب الثانية الى المفكر الســـياسى الأمريكى هانز مورجنتاو • ويتبنى نظرية نيكلسون فى طبيعة الدبلوماسية وخصائصها كثير من المؤلفين وفى طليعتهم السياسى الدبلوماسى الكنـــدى ليستر بيرسون ، والسفير الهندى بانيكار ، والمؤلف الهندى تشاكرا فارتى ، على حين ينفرد مورجنتاو بنظريته الخاصة فى وظائف الدبلوماسية • ورغـم عدم صدور النظريتين عن نبع واحد ، فانهما تتحدان فيما تصـــلان اليه من نتائج تتعلق بالاتجاه العام وهو تحبيذ الدبلوماسية التقليدية ومعارضـــة الدبلوماسية البرلمانية ، وبالأسباب التى يبنيان عليها هذا الاتجاه •

فيقول نيكلسون فى مؤلفه (تطور الدبلوماسية (١)) : « ان اسلوب المفاوضات التقليدى كان وما يزال أرفع وأكثر كفاءة من أسلوب الدبلوماسية اليوم » • « ليس أسوأ من المفاوضات السرية التى تنتهى بارتباطات وتعهدات سرية ، الا الدبلوماسية المكشوفة التى نشهدها اليـوم » • « ان مبـــدأ الدبلوماسية المكشوفة أسوأ بكثير من مبدأ ابقاء المعاهدات سرية » • « انه بنشأة أسلوب المؤتمرات مع ولادة عصبة الأمم واشتداد ساعده فى ظل الأمم المتحدة اضطرب حبل الدبلوماسية المفيدة ، وفشلت بالتالى فى اقتلاع جذور جميع الآفات » •

ويقول فى مؤلفه (الدبلوماسية) : « انه يندر اليوم (٢) أن نقـــول ان الدبلوماسية عن طريق المؤتمر قد كتب لها البقاء • ويسير التيار اليـــوم

---

(١) الصفحات ١١٠ ، ١١١ ، ١١٧ ، ٦١ ، ٨٩ على التوالى •

(٢) صدرت الطبعة الأولى من كتاب الدبلوماسية لنيكلسون سنة ١٩٣٩ •

سيرا مضادا للنظام الجديد وينحو نحو العوت الى دبلوماسية المختصين والخبراء الذين يعملون بناء على تعليمات مكتوبة » (٣) ٠

ويصم ليستر بيرسون الدبلوماسية الحديثة بالفشل اذ يقول (٤) : « ان انطلاق الطاقة الذرية فى هذا العصر لم تحدث تغييرا فى مفهوم الدبلوماسية ذاتها ، فيما عدا جعل نتائج فشلها مروعة الى أبعد حد » وهو يذهب الى أن لفشل مثل هذ هالدبلوماسية نتائج جد خطيرة ، ذلك أن مثل هذه الحال سرعان ما تؤدى الى الحرب الذرية بما تعنيه من محو الحياة ٠

ويحذو السفير بانيكار حذو نيكلسون وبيرسون حتى ليخرج الدبلوماسية البرلمانية من عداد الدبلوماسية بقوله (٥) : ان الذى يحدث فى جلسات الامم المتحدة ليس دبلوماسية ٠ انه مناقشات أو خطب حماسية أو مجادلات ٠ وهو على عكس الدبلوماسية تماما » ٠

أما مورجنتاو فهو يخلص من نظريته أيضا الى التشكيك فى الهدف الأساسى للدبلوماسية البرلمانية اذ يقول (٦) : « ان الطرق البرلمانية التى تتبعها الأمم المتحدة فى تصريف الأعمال الدبلوماسية تهدف الى حشد أغلبية الثلثين التى يفرضها الميثاق لاقرار أية توصية عن طريق الاقتراع فى الجمعية العامة واذا شئنا التعميم قلنا ان الهدف من الدبلوماسية الجديدة فى الأمم المتحدة ليس تسوية القضايا التى تفصل بين الشرق والغرب ، بل حشد أغلبية الثلثين للتغلب على الكتلة السوفيتية ٠ فالاقتراع هو الهدف الاساسى للعملية وهو النهاية التى تصل اليها » ٠

ويساير الباحث المعاصر تشاكرا فارتى رأى مورجنتاو ، فينفى عن الدبلوماسية البرلمانية كونها وسيلة للحفاظ على السلام والأمن الدوليين بقوله (٧) : « ان الدبلوماسية البرلمانية اذ تعرض على الملأ ـ عن طريق النقاش والجدال ـ المصالح الدولية المتعارضة والمتنافسة متخذة بذلك شكل الجدل العلنى المنظم ، واذ تغطيها وسائل الاعلام المختلفة ، لا تهدف الى حل المشاكل الدولية وانما الى جمع ثلثى الأصوات » ٠ وقوله : « ان ما تنتهى اليه الدبلوماسية البرلمانية هو توليد وهم يقوم على امكان حل منازعة من المنازعات بمجرد عرض وتبنى قرارات صادرة عن نوايا طيبة » ٠

---

(٣) ص ١٥٩ ٠

(٤) الدبلوماسية فى عصر الذرة ص ٩ و ١٠ ٠

(٥) أصول الدبلوماسية وأساليبها ص ٣٧ ٠

(٦) Politics among Nations, p. 528.

(٧) Interntionl Relations, p. 261.

وسوف نبين في المبحثين التاليين الأصول النظرية لهذا الاتجاه الفكرى المعارض للدبلوماسيه البرلمانية ، ونعقبهما بمبحث فى مساوىء هذه الدبلوماسية كما استخلصها نيكلسون ومورجنتاو من نظريتهما وتابعهما فى نفس الاتجاه غيرهما من الباحثين ·

المبحث الأول

النظرية التقليدية فى الدبلوماسية

(أولا) الدبلوماسية فن ومهنة : –

يعرف العلامة برادييه فوديريه Pradier Fodéré الدبلوماسية بقوله : « الدبلوماسيه هى فن تمثيل الحكومة ومصالح الدولة قبل الحكومات والدول الأجنبيه . ومراقبة حقوق الوطن ومصالحه وكرامته حتى لا تمس فى الخارج، وكذلك ادارة الشئون الدوليه ، وادارة المفاوضات الدبلوماسيه أو تتبعها وفقا للتعليمات الصادرة بشأنها » · ويتبين من تحليل العناصر التى يتألف منها هذا التعريف وما وضعه العلماء والشراح من تعريفات مشابهة أن العمل الدبلوماسى فن وظيفى بمعنى أنه فن ومهنة فى الوقت نفسه ، وبهذه الصفة فان له أهدافا محددة وأساليب خاصة تميزه عن غيره · وقد تضمن التعريف بعض الوظائف التى يقوم بها أرباب هذه المهنة ، وهى تمثيل الدوله وحمايه مصالحها لدى الدول الأخرى وادارة الشئون الدولية واجراء المفاوضات ·

ويمكن أن نستلخص من بحث طبيعة الدبلوماسية وتقدير أهمية وظائفها ، وفقا لهذا التعريف وفى ضوء المنهج الذى تتبعه المدرسة الكلاسيكية ، أهم الخصائص والملامح المميزة للدبلوماسية التقليدية والتى تتفق بالضرورة مع طبيعة المرحلة .التاريخية التى عاصرتها ، والفلسفة السياسية التى نشأت ونمت فى ظلها ، والعلاقات الدولية التى كانت انعكاسا للأوضاع التى نجمت عن هذين العاملين الأساسيين فاذا كانت الوظائف التى يقع على عاتق الدبلوماسى مهمة القيام بها على هذا القدر البالغ الأهمية ، من حيث الشكل بوصفه الممثل لحكومته والرمز المعبر عن مكانة دولته ، أو من حيث الموضوع بالنسبة لخطورة النتائج المترتبة على طريقة أدائه لتلك المهمة ، فان مقتضى ذلك هو ضرورة تكافؤ مستواه مع أهمية هذه الوظائف وخطرها ، ولا يتأتى ذلك بغير اختيار الرجل المناسب لها ، لأن فى سلامته سلامة الأغراض المنوط به تنفيذها ، وفى فساده فسادها · واذا كانت الدبلوماسية حرفة ، فان كل حرفة تتطلب فيمن يشغلها مؤهلات خاصة تكفل له النجاح فى ممارستها · والخبرة هى أول هذه المؤهلات ، ولا سيما اذا أخذ فى الاعتبار أن الدبلوماسية تراث من

التقاليد العريقة المتعارف عليها بين الدول لا يتيسر الا لمام به والحفاظ عليه لغير الثقاة أولى الدربة والحنكة والحكمة ·

بل يذهب أنصار المدرسة الكلاسيكية فى تقدير الوظائف التى يضطلع بها الدبلوماسيون الى حد القول بأن الدبلوماسية رسالة ، ومن ثم يشترط فيمن يؤديها أن يكون مؤمنا بها قادرا على تحقيق أهدافها من حفاظ على مصالح دولته وتدعيمها ، ومن تعزيز لسلطانها على المسرح الدولى ، ومن توطيد لدعائم السلام بين الدول فى الوقت نفسه · وهم ينتهون الى النتيجة نفسها اذا نظروا الى الدبلوماسية كفن ، بل ان صفتها هذه تمثل أهم الاسس التى يبنون عليها مذهبهم أو اتجاههم الفكرى ·

ومن ثم يقوم هذا المذهب على دعامتين : أولاهما الرابطة الوثيقة بين الدبلوماسية وبين من تسند اليه مهمة القيام بها ، والثانية الفصل بين السياسة والدبلوماسية ، وكلتاهما مترتبتان على مقولة ان الدبلوماسية مهنة وفن ، فكونها فنا يقتضى ضرورة اسنادها الى القادرين على ممارستها ، وكونها مهنة يتعين معه قصرها على هؤلاء دون غيرهم ·

(ثانيا) المعيار الشخصى فى العمل الدبلوماسى :

ان اشتراط توافر طبائع وصفات معينة فى شخصية من يوكل اليه العمل فى المجال الدبلوماسى يصدر - بالاضافة الى ما تقدم - من النظر الى الدبلوماسية باعتبارها فن التفاوض الذى يقوم بطبيعته على الموهبة والخبرة ، والذى يستلزم هذه الصفات أكثر من أية وظيفة أخرى من وظائف الدبلوماسية· ولذلك كان المعيار الشخصى أساس اختيار المفاوض · وقد كان هذا النظر ، وهو استخدام لفظ دبلوماسية بمعنى مفاوضة ، شائعا فى المؤلفات والبحوث التى عرضت للدبلوماسية سواء من حيث النظرية أو الممارسة ، وما تزال الدبلوماسية مختلطة فى معناها ومضمونها مع فن المفاوضة رغم اتساع نطاقها وتعدد ميادين نشاطها المختلفة ·

فنجد فى توصيات ريشيليو هذه العبارة : « أن تفاوض أو على الأقل أن تبقى على الوضع الراهن ، وبعبارة أخرى أن تقوم بين الدول علاقات ليست من قبيل المجاملة والبروتوكول ، ولكنها تتمتع بالايجابية والنشاط ، هذا هو دور الدبلوماسى » ·

وقد عرفت الدبلوماسية فى الأكاديمية الفرنسية التى أصدرتها حكومة الثورة الفرنسية فى سنتها الأولى بأنها : « فن وأسلوب التفاوض فى المسائل الكبرى » ·

وجاء فى الموسوعة البريطانية أن الدبلوماسية هى : « فن تسيير المفاوضات الدولية » ·

وورد التعريف الآتى فى معجم أكسفورد : « الدبلوماسية هى توجيه العلاقات الدولية عن طريق المفاوضات ، والأسلوب الذى به يدير السفراء والمبعوثون هذه العلاقات ، وعمل الرجل الدبلوماسى أو فنه » .

وعرفها الفقيه الدولى شارل دى مارتينس بقوله انها : « علم العلاقات الخارجية أو الشئون الخارجية للدول ، وبمعنى أخص هى علم أو فن المفاوضات » .

وعرفها العلامة ريفييه بأنها : « علم وفن التمثيل والمفاوضة فى علاقات الدول » .

وقد وضع لها نيكلسون التعريف الآتى : « الدبلوماسية هى فن المفاوضة والمفاوضين الذين يقومون بها » . كما عرفها بقوله : « الدبلوماسية هى فن التفاوض فى الاتفاقات بصورة دقيقة يمكن التصديق عليها » وقوله : « ان فن التفاوض هو الدبلوماسية بمعناها الصحيح » .

وسواء أكانت النظرة الى التفاوض من زاوية ترادفه للدبلوماسية فى معناه ، أم من زاوية الاتصال الوثيق بينهما ، أم من حيث كونه وسيلة تقع فى مقدمة الوسائل التى تصطنعها الدبلوماسية ، فان هذه النظرة أيا كان منطلقها تسلم الى ضرورة الربط بين الدبلوماسية والدبلوماسى أى الأخذ بالمعيار الشخصى فى الدبلوماسية ، وذلك لأن الدبلوماسية الناجحة تقاس بمقدار كفاءات الرجال وخبراتهم وصفاتهم . أما المقاييس الأخرى التى تأخذ بها المدرسة الحديثة فى الدبلوماسية وهى مقاييس تتعلق بالدولة فلا تكاد المدرسة التقليدية توليها عناية تتكافأ مع أهميتها ودورها فى انجاز الأغراض الدبلوماسية .

والمقياس الشخصى الذى يأخذ به التقليديون هو امتداد لمفهوم الدبلوماسية المؤقتة كما عرفتها الأمم المتحضرة قديما ابتداء من فارس والهند واليونان حتى الامبراطورية البيزنطية والامبراطورية الاسلامية ، اذ سجلت الكتابات المأثورة عنها مدى اهتمام الملوك والحكام باختيار سفرائهم ومبعوثيهم (١) .

---

(١) من ذلك ما جاء فى آيين (عادات) الفرس وسنن ملوكهم وتعاليم حكمائهم كأرد شير بن بابك ، وما أتى ذكره فى خدى نامه ، وما حدثت به سير اليونان وتعاليم أفلاطون ووصايا أرسطو الى الاسكندر فى شأن السفارة وصفات السفير ووسائل اختباره واختياره ، وما يستحب فيه من طباع ليكون أهلا للرسالة وتمثيل مرسله ، وكان العرب يختارون سفراءهم من بين الشخصيات البارزة فى الدولة ، ذات المنزلة العامرة والمشهورة بحصافة الرأى وبلاغة القول ورجاحة العقل وسرعة البديهة واحتيال الحيل وتقليب الأمور ، مما يجعلهم أهلا لما يعهد به الخلفاء والسلاطين اليهم من أمور السفارة ومفاوضة الملوك ووزرائهم . (د. عز الدين فوده ، النظم السياسية ، ص ١٤٦) .

واذا كانت الدبلوماسية الدائمة فى رأى المدرسة التقليدية تختلف فى مقياسها عن الدبلوماسية المؤقتة من حيث عدم اشتراط الصفات المتعلقة بالمظهر وهى الوسامة والقسامة ، وتلك المتعلقة بالمحتد وهى العراقة والنبالة ، فانها تتفق معها فى اشتراط الصفات العقلية والخلقية · وانما يرجع الاختلاف حول الصفات الشكلية الى أن السفير فى ظل الدبلوماسية المؤقتة هو ممثل شخصى للعاهل أو الأمير ، بل هو شخص الحاكم فى الخارج قبل أن يكون مفاوضا · وأما فى ظل الدبلوماسية الدائمة فانه ممثل لدولة وشعب ، ووظيفته هى التفاوض فى المقام الأول ·

ولا يكاد مصنف فى تاريخ الدبلوماسية التقليدية يخلو من مبحث ضاف يتناول الصفات الواجب توافرها فى الممثل الدبلوماسى ، وتقسيمها الى صفات تنمى الى الموهبة · وأخرى تكتسب بالمراس · واذا تأملنا هذه الصفات تبين أنها تصدر ، كما سبق ، عن النظر الى الدبلوماسية كرسالة مثالية ، ومن ثم تتطلب مناقب سلوكية رفيعة كالصدق والامانة ، أو النظر اليها كفن ، ومن ثم تتطلب الذكاء وحسن تصريف الأمور وسعة الحيلة ، ولقد كان بعض المؤلفين يرى أن الصفات الأولى ضرورة تقتضيها ممارسة الدبلوماسية كفن أيضا ·

وتعد قائمة الصفات التى عددها السير هارولد نيكلسون فى مؤلفه المعروف « الدبلوماسية » (٢) أهم مرجع وأوفاه فى هذا الموضوع ، اذ يعرض بافاضة واسهاب الخصال الحميدة التى ينبغى أن يتحلى بها الرجال الذين يمارسون مهنة الدبلوماسية ، وفى رأيه أن أهم هذه الصفات حسن الخلق والاستقامة والذكاء والمبادأة الشخصية والجرأة وتحمل المسئولية والحكمة والخبرة · هو يبرز حسن المعاملة بين هذه الفضائل ، ويوجز المناقب الخلقية التى يشترط توافرها فى شخصية السفير فى كلمة واحدة هى الشرف ، اذ يعتبره قوام هذه المهنة حيث يكسبها خصالا لها اعتبارها ، كما يعتبره فيصل التفرقة بين الدبلوماسى الأصيل والدبلوماسى الدخيل ·

ويضيف الاستاذ ليستر بيرسون الى الصفات التى ذكرها نيكلسون أن شخصية الدبلوماسى يجب أن تكون قادرة على التأثير ، محببة ، ولذلك ينبغى أن يكون قادرا على مقابلة الناس بغير كلفة واحسان التودد اليهم ، وقادرا على التفاهم مع مستويات مختلفة منهم · فاذا ما قصر نشاطه الاجتماعى فى نطاق الاتصالات الرسمية أو على بعض الطبقات ذات المكانة الاجتماعية أو الحظوة والنفوذ أو تلك التى لها حظ من الثراء عظيم ، فان عمله ونشاطه سيكونان محدودين ، وسيفقد الكثير سواء من الناحية الشخصية أو من الناحية الرسمية · ويرى بيرسون (٣) انه مع التسليم بأن بعض التطورات الفنية والاجتماعية قد وقعت وأخذت سبيلها الى الوجود خلال القرون الثلاثة

---

(٢) Nicolson, Diplomacy, p.p. 104 — 126.

(٣) الدبلوماسية فى عصر الذرة ، ص ٢٧ — ٣٠

الماضية ، فالحقيقة أن الصفات الطيبة التى يمتاز بها الدبلوماسي بقيت كما هى دون أن يعتريها تبدل أو تطور ، وأنها ما زالت الصفات المطلوبة فيه فى كل عصر من العصور .

(ثالثا) الأخذ بنظام الاحتراف : ـ

كان من جراء الاتصال الوثيق الذى بلغ حد الاختلاط بين الدبلوماسية والتفاوض أن اعتبرت الخبرة مقوما رئيسيا من مقومات شخصية الدبلوماسى ، لأن التفاوض بطبيعته فن لا يحسنه غير الخبير بأساليبه المتمرس بوسائله . ويزيد من أهمية عنصر الخبرة ما يترتب على توافرها أو افتقادها من نتائج تمس مصالح الدولة كما قد تمس السياسة الدولية بصفة عامة . ومن ثم يستمد هذا العنصر قيمته من الدور الذى تؤديه المفاوضات قوميا ودوليا بوصفها وسيلة أساسية من وسائل العمل الدبلوماسى الذى يستهدف بدوره تنفيذ السياسة الخارجية للدولة ، وأسلوبا مستخدما منذ القدم لاقرار العلاقات بين الأمم . وتتبين هذه الأهمية ذاتها لعنصر الخبرة اذا نظرنا الى الدبلوماسية كرصيد متواتر من القواعد المتفق عليها بين الدول ، سواء أكان مصدرها العرف أو التشريع ، لا يتسنى الوقوف عليه الا لمن يصلح لممارسة العمل الدبلوماسى . وفى ضوء هذا المفهوم كانت الدبلوماسية التقليدية مهنة متميزة تتطلب مسوغات معينة ، وقد وصفها نيكلسون (٤) بأنها عملية مستمرة ، ذات قواعد أساسية هى حصيلة خبرة تجمعت عن أجيال من الحكماء ذوى الآراء الصائبة السديدة ، وهذه القواعد والاجراءات والصيغ على جانب كبير من الأهمية والفائدة ، وليست مجرد شكليات ومراسم تقليدية تافهة وغير مجدية كما قد يتوهم البعض عن جهل أو سوء تقدير .

ومهنة الدبلوماسية عند نيكلسون أشبه بالتجارة من حيث اعتمادها على الخبرة ، والصفات التى يتطلبها فى الدبلوماسى أو المفاوض المثالى هى بذاتها الصفات المتوافرة فى التاجر الناجح . على أن العلاقات بين الدبلوماسية والتجارة لا تقوم على مجرد هذا التشابه ، اذ يرى بحق ان التجارة كان لها تأثير بعيد المدى فى تطور الدبلوماسية يعادل تأثير القانون وان كان لاحقا له فى التاريخ (٥) . وقد انعكس هذا التأثير على أساليبها ، ولم يكن بد من أن تتكيف به شخصيات العاملين فى مجالها . فالتجارة مهنة وهى تمارس عن

---

(٤) Diplomacy, p. 58.

(٥) لعل من الدوافع الكامنة خلف هذا الفكر أن السير هارولد نيكلسون من أبناء الجزر البريطانية التى ارتكز وجودها وازدهارها فى الماضى على التجارة ، فهى عنصر حيوى فى تشكيل سلوكهم واتجاهاتهم الفكرية والعلمية فلا غرو أن يعدها مؤثرا أساسيا فى تطور الدبلوماسية .

طريق التفاوض وقوامه الأخذ والعطاء ، والدبلوماسية بالمثل • والتجارة تتطلب فيمن يزاولها خصائص عقلية وخلقية معينة ، فلا مناص من تماثل الدبلوماسية معها فى هذا الشأن • ولذلك يتفق نيكلسون (٦) مع السير أرنست ساتو فى تعريفه للدبلوماسية بأنها : « تطبيق الذكاء وحسن التصرف فى توجيه العلاقات الرسمية بين حكومات الدول المستقلة » • فالعامل الأول الذى يشكل الدبلوماسية هو التمييز والذوق ، وعن طريق التجارة والمعاملة فى البيع والشراء تعلم الناس لأول مرة تطبيق الذوق فى معاملاتهم مع بعضهم بعضا • ولقد تطورت النظم الاجتماعية والسياسية من عصر البربرية ثم عصر الاقطاع الى العصور الوسطى التى بلغت فيها هذه النظم مرحلة حضارية متقدمة بفضل التعامل التجارى الدولى • وسارت الدبلوماسية فى طريق مواز لهذا التطور ، ومن أحشاء الدبلوماسية التجارية البحتة ولدت الدبلوماسية الصحيحة ، فهى من ابتكار الطبقة الوسطى • وقد اتجهت هذه الدبلوماسية الصحيحة الى السياسة النفعية ، فاهتمت أولا بالتهدئة والتوفيق والتراضى والثقة ويطلق نيكلسون على هذا الاتجاه فى النظرية الدبلوماسية : « النظرية التجارية أو نظرية أصحاب المحال التجارية » وهذه النظرية تنظر الى الدبلوماسية كعون للتجارة السليمة •

فالدبلوماسية كمهنة منظمة مدينة بالكثير الى المصالح التجارية والمصالح السياسية على السواء ، وقد كان دافع التجارة هو الدافع الرئيسى الذى حول الدبلوماسية القديمة « للهواة » الى ادارة أو خدمة متخصصة ، وان الادارة الدبلوماسية للبندقية ، وهى التى أرست أسس الدبلوماسية المهنية بلا جدال ، كانت فى الأصل جهازا تجاريا • ومن ثم فان فن المفاوضة فن مدنى تجارى بالضرورة ، ونجاح الدبلوماسية البريطانية يفسره ارتكازها على مبادىء تجارية متزنة مثل : الاعتدال والمعاملة النظيفة ، والتعقل ، والثقة ، والتوفيق ، واطراح جميع أنواع الافراط فى المفاجأة أو الاثارة • وليست الدبلوماسية البريطانية جوهريا سوى التعبير ، بلغة الالتزامات الدولية ، عن تلك المبادىء الأساسية •

= ولا يعنى هذا أن نيكلسون ينفرد برأيه دون غيره من الباحثين ، اذ أن الاجماع منعقد على أن الدبلوماسية قد نشأت لسد احتياجات اجتماعية أساسية وفى مقدمتها التعامل التجارى بين الجماعات والشعوب • ولكنه الوحيد الذى أولى التأثير المشار اليه أهمية أكثر من غيره وتعمق فى تحليله، ولم يقف به عند حد النشأة التاريخية للدبلوماسية وانما اعتبره مسايرا لها وعاملا فعالا فى تطورها عبر جميع العصور ، وأثبت أن الدبلوماسية الغربية فى العصور الحديثة وليدة الطبقة الوسطى بمعناها الاقتصادى •

(٦) Diplomacy, p.p. 50 — 55.

ونظرا الى أن نيكلسون يتبنى هذه النظرية ، فقد كان من الطبيعى أن يبرز حسن المعاملة بين فضائل الحكمة والاستقامة وسعة الحيلة وحسن التصرف وسلامة التقدير وضبط النفس والتسامح والتواضع والتبصر فى الأمور والاحساس بالواجب التى يتصف بها الدبلوماسى الحق ، وأن يوجز قائمة هذه المناقب الخلقية التى يشترط توافرها فى شخصية السفير فى كلمة واحدة هى الشرف ، وأن يركز على عنصر الخبرة ويعتبره قوام مهنة الدبلوماسية حيث أنه يكسب ربها تلك الخصال المحمودة ٠ وكان من الطبيعى أيضا أن يعتبر الدبلوماسيين مجموعة من الخبراء المتخصصين ، يشكلون هيئة تجمعها مصالح واحدة ، فهى أشبه بالنقابة المهنية ، وهم كعلماء الوثائق والخبراء الاخرين ، يجدون حينما يجتمعون سويا أن مصالح مهنتهم تعلو فوق جميع اختلافات اللغة والجنسية ٠ كما أن أعضاء الهيئات الدبلوماسية من شتى البلدان يطورون فيما بينهم صورة للتضامن ويقيمون مستويات جلية معينة يحترمونها جميعا ، ويثق بعضهم ببعض ٠ وهذه أمور تقوم على خبرة طويلة أكثر من أن يكون أساسها الافتراض الفطرى ٠

واذا كانت الخبرة التى تمتاز بها الدبلوماسية التقليدية وتفتقدها دبلوماسية القرن العشرين المعاصرة عند القائلين بهذا الرأى ، يقصد بها الخبرة بوظيفة التفاوض ، فان نيكلسون لا يقف عند هذه الوظيفة فحسب ، وانما يتجاوزها الى مهمة أخرى يضطلع بها الدبلوماسى ، وهى مهمة تحرير التقارير والمذكرات ٠ فالتزام الدقة فى انجازها ضرورة تحتمها أهمية النتائج المترتبة عليها ، والخبرة هى الوسيلة لاكتساب هذه الدقة ٠

ويتبين من هذا العرض والتحليل ان خصائص الدبلوماسية الصحيحة فى رأى نيكلسون هى بذاتها الملامح المميزة للدبلوماسية التقليدية ، وتتحصل فى نظام الاحتراف الذى ظل معمولا به ولم يطرأ عليه تغيير ذو شأن حتى الحرب العالمية الأولى ٠ والى هذا النظام يعزو الباحثون الغربيون نجاح السياسات الخارجية للدول الكبرى ، بل يذهبون الى القول بأنه كان أحد العوامل الأساسية التى أدت الى استقرار العلاقات الدولية ومنع نشوب حرب عامة طيلة قرن من الزمان يبدأ بمؤتمر فيينا سنة ١٨١٥ وينتهى بالحرب العالمية الأولى سنة ١٩١٤ ، فلولاه لما نشأت أجيال من الدبلوماسيين العظام الذين استطاعوا أن يحققوا أهداف دولهم ويصونوا السلام الدولى فى الوقت ذاته ٠

ذلك أن نظام الاحتراف يقوم على أساس اختيار العناصر الصالحة للمهنة، أى الأخذ بالمعيار الشخصى فى تقويم العمل الدبلوماسى ، ويعتبر الخبرة عنصرا أساسيا فى هذا العمل ٠ ولما كانت الخبرة تكتسب بالممارسة فان الاحتراف هو الشكل المناسب للعمل الدبلوماسى ٠ ومن مزايا هذا النظام ، فضلا عن ميزة الخبرة المستفادة من التجارب والتى لا يمكن أن ينجح دبلوماسى أو مفاوض

يفتقدها ، أنه يكفل لمن يعمل فى هذا المجال استقرارا اجتماعيا بحكم شغله وظيفة دائمة مرموقة ، كما يتيح له من الضمانات والحصانات ويخلع عليه من الامتيازات ما يحفزه على استثمار جهوده ورفع مستواه الاجتماعى والعلمى والفنى ، وكلها أمور من شأنها أن تعينه على تحقيق أهدافه • وفى تقدير دعاة نظرية الدبلوماسية التقليدية أن المكانة التى كان يحظى بها السفراء فى ظل هذا النظام كانت من أهم الدوافع الى اتقان عملهم والاخلاص فى أدائه واثبات كفايتهم •

رابعا ـ التوسع فى صلاحيات السفراء :

كان من شأن الخصائص الثلاث السابقة التى اتسمت بها الدبلوماسية التقليدية ولا سيما الخاصية الاخيرة وهى الأخذ بنظام الاحتراف أن منح السفراء وغيرهم من رجال مهنة الدبلوماسية صلاحيات واسعة تتكافأ مع مناصبهم الرفيعة ومسئولياتهم الدقيقة ، وتنبع من الثقة التى أولتهم اياها حكوماتهم • كما تتفق هذه الصلاحيات من حيث سعتها مع المبادىء السائدة فى العصور التى ظهرت ونمت خلالها ، وأهمها افساح المجال للملكات والمذاهب الشخصية والايمان بالعبقريات الفردية تطبيقا لمذهب الحرية الفردية الذى بزغ فى القرن الثامن عشر وهو من أزهى الحقب فى تاريخ الدبلوماسية التقليدية •

وقد ساعد على تمتع السفراء بهذا القدر الكبير من حرية التصرف ، تأخر وسائل المواصلات وبعد المسافات بين مختلف الدول ، مما كان يقتضيهم عدم انتظار وصول توجيهات من حكوماتهم ، بل التصرف حسب متطلبات كل موقف يواجهونه وفى ضوء ما اكتسبوا من معارف وخبرات • وكان مما يهون عليهم واجباتهم فى هذا الشأن أن المسائل التى كانت تعتمد على مسلكهم الدولى واتصالهم بالملوك والأمراء المجاورين لدولهم ـ مثل وقوفهم على ما يدور فى أروقة بلاط هؤلاء الملوك وما يتنازعهم من مطامع ، وما هى عليه دولهم من قدرات اقتصادية وامكانيات عسكرية ـ كانت هذه المسائل ، أو يبدو أنها كانت ، مما يمكن تقديرها والعلم بدقائقها بسهولة ويسر • وكان هؤلاء الدبلوماسيون ، مع ما تحت أيديهم من وسائل ومقدرات ، الى جانب مايتمتعون به من امتيازات واعتبارات رسمية ، رسم خطوطها العرف والتزمت بها كافة الدول ، يعملون فى مجال من الادراك والاستيعاب التام ، ويتحركون داخل هذا الاطار بكل ثقة وجرأة (٧) •

وقد ترتب على منح الدبلوماسيين حرية تكاد تكون مطلقة فى التصرف ،

---

(٧) السفير أحمد عبد المجيد ، أضواء على الدبلوماسية ، ١٩٧٠ ص ١٢

وتكليفهم القيام بمهام غير محدودة ، أن صار لهم نفوذ كبير فى الدول التى يمثلونها وكثيرا ما امتد هذا النفوذ الى الدول الأخرى • بل ان دورهم فى الحقيقة كان يتجاوز فى كثير من الأحوال مهمة الدبلوماسى الذى ينفذ السياسة الخارجية لحكومته الى مهمة المخطط لهذه السياسة أيضا ، ولذلك أطلق على القرن الثامن عشر عصر السفراء العظام ، اذ بلغ تسييرهم للسياسة الدولية حدا كادت فيه مصائر الشعوب أن تكون وقفا على تصرفهم ورهنا بمشيئتهم ، وقد عد بعض هؤلاء من صناع التاريخ لدى أصحاب منهج تفسير التطور التاريخى للحضارة الانسانية على أساس تمجيد الفرد ، ولا سيما من كانت صناعته السياسة وقام بالعمل الدبلوماسى تنفيذا لما رسمه من خطط وارتآه من أساليب • ومن هؤلاء المؤرخين من أطلق اسم فرد على عصر أو قرن بأكمله ـ مثل مترنخ وبسمارك ـ دلالة على تفرده وعظم تأثيره فى السياسة الدولية وفى العلاقات بين الأمم والشعوب •

المبحث الثانى

نظرية هانز مورجنتاو

طبيعة السياسات الدولية :

ينطلق هانز مورجنتاو فيما يوجه من مثالب ومآخذ الى الدبلوماسية البرلمانية من نظريته السياسية فى العلاقات الدولية والقوانين التى تحكم الصراع الدولى قديما وحديثا والقضايا الأساسية فى القانون الدولى وفى المنظمة الدولية والتاريخ الدبلوماسى ، تلك النظرية التى ضمنها كتابه «السياسة بين الأمم المنوه عنه آنفا • ويقتضينا عرض هذه المثالب وتحليلها العودة الى منابعها الأولى التى تصدر منها أفكار مورجنتاو واتجاهاته السياسية كى يتسنى لنا ، فى ضوء النظر فى هذه الاصول وتمحيص ما قامت عليه من حقائق أو فروض ، تقدير وجهة النظر التى أبداها فى شأن الدبلوماسية البرلمانية • هذا فضلا عن أنه من الصعوبة بمكان فهم طبيعة الدبلوماسية بصفة عامة وأهدافها عنده دون الرجوع الى افكاره تلك بالنظر الى العلاقة الوثيقة بينهما كما يتبين فيما بعد •

ويلاحظ باديء ذى بدء أن مورجنتاو ـ وهو من كبار أساتذة القانون وعلم السياسة فى الولايات المتحدة الأمريكية وكان أستاذا للاقتصاد السياسى فى جامعاتها كما تولى منصب مستشار وزارة الخارجية الأمريكية فى عام ١٩٤٩ ـ

---

(١)

Morgenthau, Hans J. ; Politics among Nations : The Struggle for Power and Peace, p.p. 3 — 93 & 519 — 523.

يعبر عن افكاره بالضرورة عن الفكر السياسى الأمريكى ، وأنه يستهدف بنظريته المشار اليها دعم السياسة الخارجية للدولة التى ينتمى اليها ، تلك السياسة التى تنهج ما يمكن أن يترجم بالمنهج الواقعى القائم على الفلسفة العملية أو النفعية P agmaticism ، فهى ليست سياسة طويلة المدى شأن السياسات التى كانت تتبعها امبراطوريات أوربا القديمة ، ولا هى مستمدة من منطلقات عقائدية محددة كسياسة الاتحاد السوفيتى مثلا وبخاصة فى عهد ستالين ، وانما هى تقيس كل تجربة بمقدار ما يتحقق من نتائجها ، وهى تقوم كذلك على ادراك حقيقة المتغيرات فى هذا العصر وحركة موازين القوة عند القمة وأثرها على بقية العالم ٠

فكان من الطبيعى أن تدور نظرية هذا المفكر السياسى الأمريكى فى اطار تلك الفلسفة السياسية ، وأن يقيم محور ارتكازها على فكرتى الواقع والمنفعة أو المصلحة مما يبين واضحا فى تعريفه للسياسة الخارجية الرشيدة بأنهـــا التــزام الواقعيــة السياسية التى تستطيع وحدها التقليل من المخاطـــر والبلوغ بالمنافع الى أقصى الحـدود ، وفي قوله : أن النظرية فى عالم الواقع تتألف من التثبت من الحقائق واضفاء معنى عليها عن طريق العقل ، وهى تفترض أنه لا يمكن التثبت من طبيعة أية سياسة خارجية الا عن طريق تفحص ما يتم تحقيقه من أعمال سياسية والنتائج المتوقعة لهذه الأعمال ٠

وتخلص نظـرية مورجنتاو فى تفسير السياسات الدولية ، وهى التى يطلق عليها الواقعية السياسية ويصفها بالعقلانية والموضوعية واللاعاطفية ، فى أن العـــالم يفتقـر الى الكمال من وجهة النظـر العقلية ، وهو الثمرة الطبيعية للقوى الكامنة فى الطبيعة الانسانية ، وعلى الانسان اذا اراد اصلاح العالم أن يتعاون مع هذه القوى لا أن يحاربها ٠ ولما كان هـذا العالم تجسيدا لمصالح فطرية متعارضة وتناقضات بين هذه المصالح ، فان من العسير ادراك المبادىء الاخلاقية ادراكا كاملا ، وان كان فى الامكان تفهمها بصورة تقريبية عن طريق التوازن المؤقت فى المصالح والتسوية المؤدية لعناصر المنازعات ٠ وتأسيسا على ذلك فان فى نظام الكوابح والموازنات مبدأ عالمى الشمول يجوز تطبيقه على كافة المجتمعات وينبغى الرجوع الى السوابق التاريخية ، لا الى المبادىء ، فى السعى لتحقيق الحد الادنى من الشر طالما استحال تحقيق الخير المطلق ٠

وتستند هذه الواقعية السياسية على مجموعة من المبادىء الاساسية تشكل خصائصها واتجاهاتها ٠ وأهم هذه المبادىء :

١ ــ ان المصلحة التى اصطلح على التعبير عن مفهومها بالسلطان هى الواجهة الرئيسية التى تساعد تلك الواقعية فى العثور على طريقها فى السياسات الدولية ، فالثابت أن الساسة يفكرون ويعملون فى حدود هذه المصلحة ٠

٢ ــ أن مجال هذه السياسات ينبغى أن يكون مستقلا فى العمـل والتفهم

عن غيره من المجالات الاخرى كالاقتصاد والقانون والأخلاق والدين ، اذ بدون ذلك يتعذر العثور على نظرية فى السياسة على الصعيدين الدولى والداخلى لاستحالة التمييز بين الحقائق السياسية وغير السياسية ، كما يتعذر وضع معيار للنسق المنظم فى المجال السياسى .

٣ — انه اذا أردنا معرفة الخصائص السياسية والخلقية لأعمال الساسة فان علينا أن نتعرف الى هذه الأعمال لا الى دوافعهم أو عواطفهم الفلسفية والسياسية ، وأن نميز بين الممكن وهو المتاح فى ظروف زمانية ومكانية معينة وبين المرغوب وهو المستحب فى كل آن ومكان .

٤ — أن الواقعية لا تضفى على مفهومها الأساسى عن المصلحة المسماة بالسلطان معنى محددا فى جميع الحالات ، « ففكرة » المصلحة هى جوهر السياسة التى لا تتأثر بظروف الزمان والمكان ، ولكن « شكل » المصلحة التى تقرر العمل السياسى فى فترة ما يعتمد على المحتوى السياسى والثقافى الذى تصاغ فيه السياسة الخارجية ، بمعنى أن الجو السياسى والثقافى هو الذى يقرر مفهوم السلطان وطريقة استخدامه .

٥ — أن المصلحة ، لا المثل الاخلاقية ، هى المعيار السرمدى الذى يقاس به العمل السياسى ويوجهه . فليس من حق الدولة مثلا أن تسمح لاعتراضها الخلقى على انتهاك الحرية بأن يقف فى طريق أعمالها السياسية الناجحة ، وعلى هذا فان الأخلاق السياسية تحكم على العمل فى ضوء نتائجه السياسية . وينبغى تطبيق معيار المصالح المعقدة والسلطان المتوافر لدى الجانبين المتنازعين على السياسات الدولية دون معيارى القانون والأخلاق لاختلاف مجال عمل كل من هذه المعايير .

وفى ضوء هذا الفكر السياسى يرى مورجنتاو أنه من الخطأ تحديد المواقف على أساس المبادىء أو الافتراضات والأهداف المثالية بدلا من الوقوف عند تمحيص الأمور وفقا للأوضاع القائمة فعلا . ومن ثم فان حقائق السياسة الدولية تخضع للتبدل المستمر لأن الأحداث الدولية عوارض فريدة فى نوعها بمعنى أنها لا تتكرر على الشكل الذى وقعت فيه . وكل وضع سياسى معين لابد أن يصوغ سياسة خارجية خاصة به وينفذها . وليست السياسة الدولية الا صراعا على السلطان ، مثلها فى ذلك مثل غيرها من السياسات . فالسلطان هو هدفها الآنى والفورى مهما كانت غاياتها البعيدة ومهما اختلفت وسائل تحقيق هذه الغايات ، بمعنى أن الساسة والشعوب قد يأملون فى تحقيق مثل دينية وفلسفية واقتصادية واجتماعية من طريق القوى الذاتية او الغيبية أو التطور الطبيعى للشئون الانسانية ، وقد يحاولون ذلك بوسائل لا سياسية كالتعاون الفنى مع الأمم الأخرى أو مع المنظمات الدولية ، ولكنهم فى محاولتهم تحقيق غاياتهم تلك عن طريق السياسات الدولية انما يفعلون ذلك عن طريق الكفاح من أجل السلطان .

ويحدد مورجنثاو ما يعنيه بالسلطان سواء فى المجال الداخلى أو الخارجى بأنه سيطرة الانسان على عقول الآخرين وأفعالهم أيا كانت الأهداف المادية للسياسة الخارجية مثل الحصول على موارد المواد الأولية أو السيطرة على الطرق البحرية • وتتم هذه السيطرة بواسطة الأمر أو التهديد أو الاقناع أو مزيج من أى اثنين أو أكثر من هذه الوسائل • واذا تحول التهديد الى واقع فى المجال الدولى فانه يعنى استبدال السلطان العسكرى بالسياسى •

ولما كان التطلع الى السلطان هو العنصر المميز للسياسات الدولية وغيرها من السياسات ، فان هذه السياسات الدولية تصبح فى حكم الواقع والضرورة من سياسات القوى والسلطان • وانطلاقا من هذه الفكرة يعارض مورجنثاو الرأى الشائع القائل بأن الصراع من أجل السلطان على المسرح الدولى والذى تمخضت عنه الحروب ظاهرة مؤقتة بل عارض تاريخى لابد أن يختفى بزوال الأوضاع التاريخية التى أدت اليه ، ويخالف ماذهب اليه جيرمى بنثام ، ايمانا بمبادىء الاخلاق والتشريع ، من أن التنافس فى الحصول على المستعمرات هو السبب فى جميع المشاكل الدولية ، ونصحه للحكومات بأن تحرر مستعمراتها ، اذ أن تحريرها يؤدى بحكم الضرورة إلى زوال الصراعات الدولية والحروب ، وكذلك ما نادى به السياسى الانجليزى ريتشارد كوبدن أحد قادة حركة التحرير الاصلاحى ، والمفكر الاشتراكى الفرنسى برودون من ضرورة ازالة الحواجز التجارية كشرط وحيد لاقامة الوفاق الدائم بين الأمم وهو يناقض الفكر الماركسى القائم على أن الرأسمالية هى السبب فى الخلافات الدولية والحروب ، وأن الاشتراكية الدولية تقضى على الصراع من أجل السلطان على المسرح الدولى وستحقق السلام الدائم • وينعى على المدرسة الفكرية الليبرالية فى القرن التاسع عشر وعلى ودرو ويلسون ، اذ كان من أبرز المدافعين عنها وأوسعهم نفوذا ، اعتقادهم بأن سياسات القوة والحرب هى مخلفات لنظام منسوخ للحكم ، وأن انتصار الديمقراطية والحكم الدستورى على الحكم المطلق وحكم الفرد سيخلق الانسجام الدولى ، وأن السلام الدائم سينتصر على كل هذه السياسات •

وينتهى مورجنثاو من استنكاره لجميع المذاهب التى تدين سياسات القوة والحروب وتؤمن بامكان ازالة الصراع من أجل القوة من الميدان العالمى الى نقده للمحاولات التى جرت لتنظيم العالم كانشاء عصبة الأمم والأمم المتحدة ، على أساس أن قيام هذه المنظمات يعنى نهاية سياسات القوة وابتداء عصر جديد من التعاون الدولى ، مؤكدا أن الصراع من أجل القوة ظاهرة شاملة زمانا ومكانا ، وأنه ليس ثمة من ينكر أن جميع الدول على اختلاف أوضاعها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية قد التقت فى جميع الأزمنة والأماكن على هذا الصراع • ويعتبر الميل للسيطرة بصورة خاصة عنصرا ماثلا فى جميع الترابطات الانسانية ابتداء بالأسرة وعبورا بالترابطات الأخوية والمهنية والمنظمات السياسية المحلية

وانتهاء بالدولة • ويضيف أنه حتى بافتراض وجود شعب يبدو متحررا من الرغبة فى السلطان ، فقد يكون غير مجد بل أمرا مضرا ومؤذيا تحرير شعب أو أكثر من شعوب العالم من هذه الرغبة مع بقائها قوية عند الآخرين ، واذا لم يكن من المستطاع ازالة تلك الرغبة فى كل مكان من العالم فان أولئك الذين قد يتحررون منها سيصبحون ضحايا لسلطان الآخرين •

وتستهدف السياسات الدولية الاحتفاظ بالسلطان أو مضاعفته أو عرضه • فالدولة التى تتجه سياستها الخارجية الى الاحتفاظ بالسلطان دون أية رغبة فى اعادة توزيعه لمصلحتها تسير على سياسة الحفاظ على الوضع الراهن أى الحفاظ على التوزيع القائم للسلطان فى لحظة معينة من لحظات التاريخ ، وتلك التى تهدف الى اكتساب المزيد من السلطان عن طريق احداث تبدل لمصلحتها فى علاقات السلطان وأوضاع القوة القائمة تسير على سياسة استعمارية • أما الدولة التى تنشد عرض ما تملكه من قوة وسلطان اما بقصد الاحتفاظ به أو زيادته فتسير على سياسة اظهار الهيبة والمكانة • وتتمثل سياسة الوضع القائم فى معاهدات الصلح والمنظمات الدولية التى تدعمها ، بمعنى أن توزيع السلطان على النحو الذى يوجد فيه فى نهاية الحرب يجد تعبيره القانونى فى معاهدة الصلح • وقد تلجأ بعض الدول الراغبة فى الحفاظ على توزيع معين لسلطان الى المعاهدات الخاصة كأداة لها •

وتأسيسا على هذا التقسيم الثلاثى للسياسات الدولية من حيث الهدف من الصراع على القوة أو السلطان فى المسرح الدولى يبتدع مورجنتاو مفهوما جديدا للامبريالية لا يمت بصلة الى المفهوم المتعارف عليه (٢) ، اذ يعرفها بأنها السياسة الهادفة الى الاطاحة بالوضع القائم ، وقلب علاقات السلطان القائمة بين دولتين أو أكثر رأسا على عقب • أما السياسة التى تنشد مجرد التعديل تاركة جوهر علاقات السلطان سليما على حاله فلا يمكن أن يخلع عليها هذا الوصف ، وذلك لأنها تعمل ضمن الاطار العام لسياسة الأمر الواقع • ومن الخطأ فى الرأى أن تعتبر كل سياسة ترمى الى الحفاظ على امبراطورية قائمة أو على وضعها المتفوق فى بعض المناطق امبريالية ، لأن الامبريالية فى السياسات الدولية تناقض طابع الجمود واقرار الأمر الواقع . وتعنى المحتوى « الحركى الدينامى » ، وهى عملية غايتها خلق امبراطورية جديدة • والبون شاسع بين دفاع دولة عما تحوزه من سيطرة قائمة على غيرها وبين عمل دولة أخرى فى سبيل التوسع الاقليمى مستقبلا • وتتخذ الامبريالية وفقا لهذا

---

(٢) ان الهدف من ابتداع هذا المفهوم هو وصم الاتحاد السوفيتى بالامبريالية ونفيها عن الولايات المتحدة ، انطلاقا من معاداة مورجنتاو للاتحاد السوفيتى واعتناقه سياسة القوة فى مواجهته وتنظيره لها بحيث يعد من مؤسسى سياسة الحرب الباردة •

المفهوم المستحدث ، وهو سياسة الاطاحة بالوضع القائم واحداث تغيير فى علاقات السلطان ، أشكالا ثلاثة هى :

١ ـ الامبريالية العسكرية الناشئة عن استخدام الغزو الاقليمى ، ومثالها السياسة النازية ·

٢ ـ الامبريالية الاقتصادية وأداتها السيطرة الاقتصادية ، ومثالها سياسة الامبراطورية البريطانية والفرنسية فى عصر التوسع التجارى والرأسمالى ·

٣ ـ والامبريالية الثقافية التى تستخدم الغزو الفكرى وتمهد الطريق للاحتلال العسكرى أو التسلل الاقتصادى ، وهى أكثر أساليب الامبريالية دهاء ، ومثالها السياسة التى يتبعها الاتحاد السوفيتى فى فرض سيطرته على بلاد أوربا الشرقية عن طريق الأحزاب الشيوعية التى توجهها موسكو فى هذه البلاد ·

وقد تغير الدولة سياسة الوضع القائم الى سياسة امبريالية اذا حققت نجاحا فى البحث عن تعديلات ضمن التوزيع القائم للسلطان ، كما قد تعمد الى ذلك اذا منيت بالفشل · وتتخذ الامبريالية بدورها صورا ثلاثة هى المحلية التى تتوسع ضمن حدود اقليمية معينة ، والقارية التى يحفزها النجاح على نشدان السيطرة على قارة بأكملها ، والعالمية وهى التى لا تحصل على بغيتها الا اذا أقامت امبراطورية عالمية واسعة · وقد تبدأ سياسة امبريالية من منطقة محدودة لتمتد منها الى القارة فالعالم كله ، وقد تتراجع من الناحية الأخرى سياسة امبريالية عالمية الشمول اذا وجدت مقاومة من قوة تفوقها الى امبريالية ذات حدود جغرافية مقررة ، كما قد ترضى بالتفوق المحلى · وقد تفقد أيضا كل ميولها الامبريالية وتتحول الى سياسة للأمر الواقع ·

والمشكلة التى يواجهها واضعو السياسة الخارجية هى صعوبة التمييز بين أنواع السياسة الدولية ، هذه الصعوبة التى تنشأ من جراء حجب الدول حقيقة سياستها · كما أن هذه السياسات تتعرض دائما للتغيير ، فى الوقت الذى تدعو فيه الحاجة الى ضرورة الوقوف على طبيعتها الكامنة خلف المظاهر وسرعة الكشف عما قد يطرأ عليها من تحول فى حينه · ذلك لأن كل نوع من السياسات الدولية يقتضى اتخاذ اجراءات مضادة بعينها لا تصلح لمواجهة النوع الآخر · وعلى سبيل المثال فان الامبريالية العالمية الشمول تتطلب تدابير تختلف عن تلك التى تناسب الامبريالية المحلية ، ومن هنا كان تحديد نوع السياسة الذى تنتهجه الدولة المنافسة أو المعادية والتكيف بصورة سريعة مع التغيير الذى يصيبه هما السبيل الى تجنب المخاطر ·

وظيفة الدبلوماسية فى مجال السياسات الدولية :

تأسيسا على هذه النظرية التى ابتدعها مورجنتاو فى شأن السياسات

الدولية . حدد هذا السياسي مفهومه لطبيعة الدبلوماسية وأهدافها . فهو يرى — فى ضوء مايذهب اليه من تقسيم السياسات الدولية من حيث الهدف من الصراع على السلطان الى سياسة الوضع القائم وسياسة الامبريالية وسياسة الهيبة والمكانة — أن المهمة الملقاة على عاتق الدبلوماسية هى اتخاذ الأساليب التى تتفق مع السياسة التى تأخذ بهـا الدولة . ففى النـوع الأول من هذه السياسات تتولى الدبلوماسية التوفيق بين سياستى الدولتين المتنازعتين على أساس المبادىء القانونية أو الخلقية أو عن طريق المساومة الدبلوماسية التى تتبع سياسة الأخذ والعطاء ومراعاة التوازن ضمن الحدود المعترف بها للوضع القائم . ولما كان الجانبان يرتضيان هذا الوضع ، فانهما يستطيعان تسوية خلافاتهما ، اما على أساس المبدأ ، أو عن طريق التفاهم على حل وسط ، وذلك باستخدام أساليب التعديل ضمن اطار التوزيع الشامل للسلطان للحصول على الحد الأعلى من الفوائد دون التعرض الا الى الحد الأدنى من الخسارة . ومن الواضح أنه مهما كانت التسوية فانها لن تؤثر بحال من الأحوال على التوزيع الأساسى للسلطان بين الدولتين .

أما اذا كانت لاحدى هاتين الدولتين مخططات امبريالية أى عندما تنشـد تغييرا فى التوزيع الراهن للسلطان ، فان الوضع يختلف ، اذ تغدو سياسة المطالبات المتبادلة على أساس المبادىء القانونية والخلقية أو عن طريق المساومة الدبلوماسية دون الاهتمام بالتأثير الذى قد تتركه التسوية على الوضع القائم، بمثابة تغيير تدريجى فى علاقات السلطان لمصلحة الدولة الامبريالية ، ذلك لأن هذه الدولة تتحرى العناية فى اختيار الأسس التى تبنى عليها طلبـاتها بحيث تكون المبادىء مواتية لها ، وتصبح الحلول الوسط لصالحها ، ويبدو ذلك واضحا عندما يخلط المسئولون عند وضع السياسة الخارجية والدبلوماسيون الذين يضعون خططهم موضـع التنفيـذ بين سياسة الأمر الواقع والسـياسة الامبريالية التى تنتهجها الدولة الأخرى ، فيعتقدون أن تلك الدولة تطالب بتعديلات فى حدود الوضع العام القائم ، ويخفى عليهم أن طلباتها المتلاحقـة ليست محصورة فى حدود معينة أو نابعة من شكاوى محددة ، وانما هى حلقات فى سلسلة تقف الاطاحة بالوضع القائم فى نهايتها . ويترتب على هذا الخلط التورط فى أسلوب الترضية بدلا من أسلوب التفاهم . واحتمال أن تظفـر الدولة الامبريالية فى النهاية بنصر حاسم سلمى على خصم لا يعرف الفـرق بين هذين الأسلوبين مما يعنى فشلا ذريعا للسياسة والدبلوماسية معا (٣) .

---

(٣) يؤيد مورجنتاو رأيه هذا بقوله ان عدم ادراك الدبلوماسية البريطانية لحقيقة السياسة الألمانية الخارجية ، وتعاملها معها بأساليب المساومة والحلول الوسط التى تتفق مع سياسة الأمر الواقع قد أفضيا الى تغيير ميزان القـوى لصالح ألمانيا وعجز بريطانيا وحلفائها عن الدفاع عما بقى من الوضع الذى أقامته معاهدة فرساى بالوسائل الدبلوماسية وحدها ، ولم يعد أمامها مجال للخيار ، فاما التسليم واما الحرب ، فكانت كارثة الحرب العالمية الثانية .

الدبلوماسية والسلطان القومي :

يعني اصطلاح الدبلوماسية عند مورجنتاو – كما ذكرنا في مستهل الدراسة – صياغة السياسة الخارجية وتنفيذها ، والدبلوماسية اذ تباشر اختصاصها في الصياغة انما تباشره بالاشتراك مع وزارة الخارجية . وهي أهم عنصر من عناصر السلطان القومي ، ومن ثم يجب أن يكون هدفها المحدد هو خدمة المصلحة القومية بالوسائل السلمية ، فالدبلوماسية التي تنتهي بالحرب تفشل في تحقيق هدفها الأساسي . ويمثل توجيه الدبلوماسية للشئون الخارجية بالنسبة لسلطان الدولة القومي في أوقات السلم ما تمثله التعبئه العسكرية بالنسبة لهذا السلطان في أوقات الحرب . أما وسيلتها فهي الجمع بين العناصر المختلفة في السلطان القومي لبلوغ أقصى حد لها من التاثير في الوضع الدولي . ولن يجدي الدولة كثيراً ما يتحقق لها من عناصر التفوق اذا كانت تفتقد دبلوماسية تتكافأ مع طاقاتها ومزاياها . ولذلك يعرف مورجنتاو الدبلوماسية بأنها فن الاستخدام الأمثل لعناصر الامتياز المتاحة وسد أبواب النقص في المجالات الأخرى . وسبيلها الى ذلك هو انتهاج الاساليب التقليدية المتمثلة في المساومة أي سياسة الأخذ والعطاء والبحث عن حلول وسطى مما يدخل في باب الاقناع والتوفيق . وثمة أسلوب تقليدي آخر ، الى جانب هذه الأساليب ، وهو التهديد بالقوة – وهذه الطرائق الثلاث وهي الاقناع والتوفيق والتهديد بالقوة لا يغني بعضها عن بعض . وينطوي فن الدبلوماسية على القدرة على تحديد أي هذه الأساليب هو الأصلح في موقف بعينه .

ومن ذلك يتبين أهمية الدور الذي يعلقه مورجنتاو على الممثلين الدبلوماسيين في تحقيق أهداف دولهم ، مما يستوجب منحهم صلاحيات واسعة تمكنهم من انجاز المهام الموكولة اليهم والتي تترتب عليها نتائج بالغة التأثير سواء فيما يتعلق بصالح الدولة أو المجتمع الدولي بوجه عام . كما يستوجب ذلك حسن اختيار هؤلاء الممثلين .

فمناط الدبلوماسية الناجحة ، عند مورجنتاو ، هو البراعة أو الألمعية التي يتميز بها الفرد الذي يضطلع بأعبائها أي المزايا والمواهب الشخصية التي يتمتع بها ، وعلى رأسها صحة الحكم وسلامة التطبيق أو اتباع السياسة المناسبة في الوقت المناسب بقصد التغلب على العقبات التي تحول دون الحفاظ على سلطان الدولة وتعزيزه . وبناء على ذلك فانه يمكن القول ان الممثلين الدبلوماسيين للدول المتصارعة على حلبة السياسات الدولية هم أشبه بمتسابقين أو متراهنين في مباراة ، وان الغلبه في هذه المباراة تكتب لأبرعهم وأقدرهم على فهم قواعدها وتوجيهها لصالحه .

ويستخلص من هذا ان مورجنتاو يعتنق المذهب الفردي الذي يضع الفرد القائد أو البطل وليس الجماعة التي نبت ونما في ظلها في مكان الصدارة

بين جميع العوامل المؤثرة فى حركة التاريخ وبناء المجتمعات الانسانية واتجاه التقدم البشرى غير مختلف القصور ، فهو عنده محور السياسة الخارجية للدولة ، اذ تنجح بنجاحه تخطيطا وتنفيذا وتفشل فيهما بفشله . وهو لذلك قطب الصراع على مسرح الحياة الدولية ، يرتهن بقدرته حل المشكلات أو تعقيدها . فالى سفراء فرنسا العباقرة أثناء الحرب العالمية من أمثال كميل بارير سفيرها فى ايطاليا وجول كامبون سفيرها فى ألمانيا وبول كامبون سفيرها فى بريطانيا وموريس باليوج سفيرها فى روسيا ، الى هؤلاء ، كما يقول مورجنتاو ، يرجع الفضل فى وقوف حلفاء أقوياء الى جانب فرنسا فى الحرب العالمية الأولى وتخلى ايطاليا حليفة ألمانيا عنها .

ومن هذا المنطلق يصدر مورجنتاو فى نقده الدبلوماسية الحديثة عامة والبرلمانية خاصة ، اذ أنهما تخليتا فى نظره عن خدمات الدبلوماسية التقليدية ، فافتقدتا بذلك مقوما رئيسيا من مقومات النجاح فى العمل الدبلوماسى ويعنى به المواهب والخبرات الشخصية . وقد جاء هذا التخلى نتيجة تضاءل دورهم فى صياغة السياسات الخارجية منذ الحقبة التى سبقت الحرب العالمية الثانية . ويلتقى مورجنتاو فى هذا النقد مع التيار المدافع عن الدبلوماسية التقليدية ، وان كان يستند الى منطق مختلف نابع من نظريته فى السياسات الدولية بصفة عامة وفى وظيفة الدبلوماسية ، كما يراها فى ضوء تلك النظرية ، بصفة خاصة . فهذه السياسات بأنماطها الثلاثة انما تتخذ من أساليب الدبلوماسية المتعارف عليها سواء من حيث الشكل — كما يتجلى فى سياسة المكانة — أو من حيث الموضوع — كما يتبين فى سياستى الوضع القائم والامبريالية — وسيلة أساسية لها . وأهم هذه الأساليب ، كما تقدم ، هى المساومة للوصول الى حلول وسطى بشرط مراعاة التوازن والحفاظ على الحدود المعترف بها للسلطان وعدم التورط فى دبلوماسية الترضية لمواجهة سياسة الامبريالية . ولما كانت هذه السياسات تنطبق على المجتمع الدولى قديما وحديثا ، فان الأمر كذلك بالضرورة فيما يتعلق بأداتها الرئيسية وهى الدبلوماسية . ومن ثم تبدو الحاجة الحتمية الى استخدام الأساليب الدبلوماسية المنوه عنها على المسرح الدولى الراهن كضرورة حيوية للحد من الصراعات وتسوية الخلافات وحل المشكلات الدولية وبالتالى اقرار السلام ومنع الحروب . ويتضح فى الوقت ذاته النقص المعيب الناشىء عن اهدارها أو اهمالها وما يرتبه ذلك من مضار . ويغالى مورجنتاو فى ذلك الى حد القول بأن هذا الاهمال يمثل اساءة الى قضية السلام الدولى بل تهديدها .

المبحث الثالث

مساوىء الدبلوماسية البرلمانية فى الفكر المعارض

اولا ـ آفة المفاوضات العلنية : ـ

يرى نيكلسون أن « علانية المفاوضات قد أدت الى البلبلة التى ما تزال حتى اليوم تعوق قيام أية مباحثات أو مفاوضات معقولة ، وأن بذور هـــذه الفوضى تكمن فى التصريحات التى ألقاها الرئيس ويلسون فى سنة ١٩١٨ ٠ فقد اشترط فى النقطة الأولى من نقاطه الأربع عشرة التى عرضها أمام مؤتمر السلام فى باريس أن تعقد جميع مؤتمرات السلم فى المستقبل بصورة علنية ، وأن تمارس الدبلوماسية بصورة صريحة لا لبس فيها ولا ابهام ، كى يتسنى للرأى العام العالمى أن يسمع ويرى كل ما يدور فيها ٠ ولكن ما ان وصـــل الى باريس حتى صرح بأن ما قصد اليه فى حديثه عن الدبلوماسية لم يكن المفاوضات بل نتائجها ، أى المعاهدات (١) ٠ وصرح أيضا أن التعابير التىوردت فيها كلمة العلانية لم تكن ذات اهمية كبيرة ، ولا تنطوى بحكم الضرورة على أى شىء يصده عن الدخول فى مفاوضات سرية مع لويد جورج وكليمنصو تحت حراسة جنود مسلحين » ٠

« ولكن الرأى العام أخطأ فى تقدير تصريحات ويلسون ، فأخطأ بالتـــالى فى ادراك المغزى الذى ترمى اليه ، ولم يشعر آنئذ بأن واجبه يفرض عليه أن يحقق ويدقق فى ألفاظ الرئيس ويلسون ، وأن يقارن الحقائق التى انطوت عليها تلك الألفاظ بالحقائق المؤلمة التى كانت تسود العلاقات الدولية ٠ ولذا ظل المؤتمرون يرددون أن الدبلوماسية تعنى السياسة والمفاوضات معـــا ، ويطالبون بأن تكون المفاوضات علنية مهما كانت الظروف ، لأن المعاهـــدات السرية لا تعدو كونها اثما وشرا » ٠

ويضيف نيكلسون الى ذلك « أ نتصريحا تويلسون هذه كانت أقرب الى المواعظ الانجيلية منها الى الخطب السياسية ، وأنه نشأ عنها انقسام خطير بين دعاة الواقعية ودعاة المثالية فى جميع بلدان العالم (٢) ٠ ولمـا كان أنصار

---

(١) ورد هذا التصريح فى كتاب الرئيس ويلسون الى مجلس الشـــيوخ الامريكى فى سنة ١٩١٨ اذ يقول : « اننى لم أكن أقصد ، حين دعـــوت الى الدبلوماسية المفتوحة ، حظر اجراء محادثات خاصة فى شأن المسائل الدقيقة ، ولكنى قصدت أن تحرم الاتفاقيات السرية ، وأن تجرى العلاقات الدولية فى جو من العلانية والصراحة » ٠

(٢) يعنى نيكلسون بالفريق الأول دعاة السرية وقصر العلنية على نتائجها أى المعاهدات ، وبالفريق الثانى دعاة المفاوضات العلنية ٠ فهو يرى علانيـــة السياسة كما تتمثل فى تصريح الساسة أمام الرأى العام وفى المعـــاهدات عن سياستهم الخارجية ٠ أما الدبلوماسية فينبغى أن يكون طابعها السرية ٠

المثالية يشكلون الاكثرية . وقد وجد الساسة الواقعيون أنفسهم فى مركز لايحسدون عليه . وأدت المساعى التى بذلت للتوفيق بين آمال الفريق الأول وشكوك الفريق الثانى الى اعادة الخداع والمراوغة الى صلب السياسة الخارجية كما ظهر ذلك في العشرين سنة الواقعه بين سنة ١٩١٩ وسنة ١٩٣٩ » .

« ونجم عن المساعى التى بذلها ويلسون لتطبيق مبادىء الديمقراطية ومن بينها الدبلوماسيه المفتوحه في مجال العلاقات الدوليه ، ان ظل الدبلوماسيون يمارسون اسلوب المحالفات والتكتلات البغيض . كما ساد العالم فى أعقاب الحرب العالميه الاولى ميل جامح نحو الانغماس في دبلوماسيــة المؤتمرات بأسلوبها الذي أبصر النور مع ولادة عصبة الامم والذى ظهرت عيوبه ونقائصه ، ذلك أن الرأى القائل بضرورة ممارسة المفاوضات بصورة علنيه ، وتحت سمع الرأى العام وبصره ، قد أدى الى اذاعة وقائع تلك المفاوضات وبثها على شاشه التلفزيون . والاخطر من هذا أن الدبلوماسيين أخذوا يذكرون فى خطبهم الدعائيه معلومات كثيرة تتعلق بالمفاوضات كان من الضرورى ان تبقى محصورة فى قاعات المؤتمرات » .

وينتهى نيكلسون من ذلك الى القول بأن « الدبلوماسية الجديدة عجزت عن تحقيق الهدف الرئيسى للدبلوماسية وهو اشاعة الاستقرار فى العالم ، ذلك لأن الرئيس ويلسون عجز عن ادراك السر الذى يكتنف السياسه الخارجية ، والارتقاء الحضرى ، فالحضارة ليست آلة طباعه كما يعتقد . « أضف الى هذا أنه كان يعتقد أن المساوىء التى كانت تلحق بالبشرية مصدرها الاخطاء التى ارتكبها الدبلوماسيون المتخصصون ، وان الشعب كان دوما على حق ، ولكنه نسى أن الدبلوماسيين – وان استطاعوا ان يكذبوا على بعض فئات من الشعب حينا من الدهر – لايستطيعون دائما ان يكذبوا على الشعب بأسره . فالاسلوب الدبلوماسى الامريكى ، أو أسلوب ويلسون ، يتجاهل الحسنات التى تنطوى عليها الاساليب الدبلوماسية القديمة ، ويبالغ كثيرا فى تصوير سيئاتها »(٣) .

ويساير السفير بانيكار والباحث الهندى تشاكرافارتى هذا الاتجاه في نقد مبدا الدبلوماسيه المفتوحه الذى نادى به ويلسون ، فيقــول الاول (٤) انه بالرغم من انتشار الدعوة الى أن تقوم الدبلوماسية على اتفاقية مفتوحة يمكن الوصول اليها علنا ، الا أنه كان من الواضح استحالة اجراء مفاوضات علنيه بشأن الاتفاقيات ، واستحالة تجنب السرية اذا أريد اتخاذ اجــراءات هامة . ويقول الثانى (٥) ان الرئيس الأمريكى كان مقتنعا أن الدبلوماسية

---

(٣) The Evolution of Diplomacy, p.p. 85 — 90.

(٤) أصول الدبلوماسية وأساليبها ، ص ١٤ .

(٥) International Relations, p. 262.

السرية آفة العلاقات الدولية ، وان استخدامها رذيلة ، ومن ثم تقيم الدبلوماسية المفتوحة أساسا متينا للسلم والتقدم الدوليين . ومثلما فعل لينين ، أذاع نداءه مباشرة على الشعوب فى مختلف أنحاء العالم . وقد ضمن دعوته الى الغاء الدبلوماسية السرية النقطة الاولى من نقاطه الأربع عشرة . بيد أنه سرعان ما تبين أنه من الصعب وضع هذه الدعوة موضع التنفيذ ، فان مؤتمر فرساى ذاته قد أحيطت المفاوضات التي جرت فيه بنطاق من السرية . ولم يسمح ويلسون نفسه بحضور ممثلى الصحافة ، وأقر وضع المؤتمر بحسبانه « مجلس وزراء » لا « برلمانا » وهكذا رؤى ضرورة الالتزام بالسرية . وأحبط مسعى خمسمائة من الصحفيين الذين احتشدوا ليغطوا أنباء اجتماعات المؤتمر . واذا كانت معاهدة فرساى التي عقدت فى ١٨ يوليو سنة ١٩١٩ قد عدت اتفاقا مفتوحا ، فان هذا الوصف كان مجافيا للحقيقة ، اذ لم يتم الوصول اليها من طريق العلانية . أما الأثر الوحيد الذى أنتجته دعوة ويلسون فكان النص فى المادة ١٨ من عهد عصبة الامم على التزام الدول الاعضاء بتسجيل المعاهدات .

ويخلص تشاكرافارتى من ذلك الى القول بأن التجربة السوفييتية ، ويعنى بها تطبيق السياسة الخاصة بنبذ الدبلوماسية السرية والتعهد باجراء كافة المفاوضات فى علانية مطلقة تحت أعين الشعوب جميعا وذلك بمقتضى مرسوم السلام الذى وضعه لينين وأصدرته حكومة الثورة السوفييتية فى ٨ نوفمبر سنة ١٩١٨ ، هذه التجربة شأنها شأن تجربة جنيف ، ويعنى بها ممارسة الدبلوماسية المفتوحة فى عصبة الأمم تنفيذا لدعوة ويلسون ، لم تحقق ماعلق على الدبلوماسية الديمقراطية من آمال . « ولئن سلمنا بما تقدمه هذه الدبلوماسية من عون فى الحفاظ على مصالح الشعوب ، فانها تصبح غير ذات جدوى نتيجة عدم مسئولية هذه الشعوب وجهلها بوسائل التفاوض الفنية ، وبما يترتب على اتباع الدبلوماسية العلنية من مخاطر التأخير والغموض » .

ويصدر ليستر بيرسون فى نقده للدبلوماسية العلنية عامة والبرلمانية خاصة عن مفهومه للدبلوماسية ، فهى عنده « فن التفاوض بين الحكومات » ، وان الابقاء على الطرق الدبلوماسية التقليدية صار من الضرورى فى عصر الذرة أكثر من أى وقت مضى » . وهو يتفق مع زيتشيليو فى ضرورة الاستمرار فى اجراء المفاوضات دون توقف سواء أكانت سرية او علنية ، ومع جون فوستر دالاس فى تصريحه عام ١٩٥٨ حيث قال « تعتبر المفاوضات أعظم وسائل الدبلوماسية ، وان نبذ استخدام مثل هذه الوسيلة هى الحماقة بعينها » .

ولذلك يرى بيرسون أن المفاوضات أو المناقشات العلنية فى المؤتمرات الدولية أقرب الى الدعاية منها الى الدبلوماسية ، ويصمها بالعجز عن تحقيق الهدف الاساسى للدبلوماسية وهو الحفاظ على السلم والأمن . أما المفاوضات

السرية التقليدية فهى وحدها التى تحقق هذا الهدف • وهو يقول فى ذلك « ان التفاوض يعنى شيئا أكثر من مجرد اعداد الخطب التى تلقى فى المحافل الدولية أو القاء التصريحات فى المؤتمرات الصحفية أو الادلاء ببيانات الغرض منها القاء الذعر فى قلوب الأعداء أو تشجيع الأصدقاء المترددين » • ومن ثم فان « المفاوضات العلنية ، بواسطة الشخصيات السياسية البارزة لا تعد كونها دعاية يمكنها – اذا نجحت – أن تحيل الفشل فى الخطة والوسائل الدبلوماسية نجحا » • وهو لاينصح بالاتجاه الى هذا النوع من أنواع المفاوضات الا فى مواجهة المعسكر الشيوعى ، على ألا يكون المعسكر الغربى هو البادىء بالافشاء • « فاذا رأت موسكو مثلا بطرقها الدبلوماسية الصارمة توجيه النداء للشعوب مباشرة بالرغم من الحكومات ، فانها تجعل الثقة فى تكتم المفوضات أمرا مستحيلا • فيجب علينا من جانبنا أن نستمر فى محاولاتنا لكى نبقى على سريه المفاوضات مما يسهل علينا الحصول على نتائج ايجابية ، اما فيما يتعلق بالمفاوضات التى تجرى بين دول التحالف الغربى فليس ثمة ما يدعو الى اتباع وسائل الدبلوماسية الجدلية بين الجماهير »•

ومع ذلك فان بيرسون ، شأنه شأن نيكلسون ، يدعو الى « اعلان السياسة التى تتحكم فى المفاوضات وتفسيرها على الملأ • فالناس الذين يطلب منهم أن يقوموا بالتضحيات حين يكتب للمفاوضات الفشل يجب أن يبدوا الراى بواسطة ممثليهم • ولا يجب أن تكون هناك دبلوماسية سرية من هذا الطراز فيما يتعلق بالسياسة التى تستوجب التزامات قومية » • وهو يبدى تحفظا آخر فى شأن ضرورة السرية ، اذ يرى أنه فى بعض المواقف الدولية قد يكون من المفيد أن تسبقها مؤتمرات علنية تتوافر فيها وسائل الدعاية والنشر على أوسع نطاق حتى يمكن للرأى العام أن يستنير • فتنوير الرأى العام هو الفائدة الوحيدة للمناقشات فى المؤتمرات العلنية فى نظر بيرسون ، لأن هذا التنوير من شأنه أن يهيىء الرأى العام لرسم الأسس العامة التى يجب أن تسير عليها المفاوضات، بمعنى أن هذه المناقشات لا تندرج فى عداد المفاوضات وانما تمهد الطريق اليها • « وقد أظهرت لنا الجمعية العامة للأمم المتحدة كيف يمكن استخدام هذا الأسلوب لتوضيح قضية من القضايا المعروضة ولتعبئة الرأى العام العالمى ، وذلك يجعل هذا العرض سابقا على التفاوض فيها أو باستخدام هذه الوسيلة تحل محل المفاوضات نفسها عندما يتعذر اجراؤها • ومن ثم يتبين ان هناك مناسبات يتحتم فيها اجراء المناقشات العلنية لتيسير تحقيق الاتفاق المنشود » •

وتأسيسا على هذا النظر يرى بيرسون أن مهمة الأمم المتحدة أن تكون محفلا عالميا لمناقشة المسائل بشكل علنى بقصد التأثير فى الرأى العام لتوجيه المفاوضات • ولكنه لا يعلق أملا كبيرا على نجاح هذا الأسلوب ، اذ يقول ان المناقشة العلنية لمسألة من المسائل الدبلوماسية قبل التفاوض فيها

ليس من شأنها أن تؤدى على الدوام الى نتائج طيبة ، وهو يعزو ذلك الى امكان استغلال هذه الطريقة بقصد القاء ظلال الشك على المفاوضات ، وذلك على نحو ما فعلت الأمم المتحدة وهيئات أخرى فى بعض الحالات • ويضيف بيرسون الى ذلك أن أسلوب المناقشة العلنية على نطاق عالمى رغم صحته عسير التحقيق حينما يتعلق العمل الدولى بأفكار أو مشاكل جديدة لم يسبق اليها ، بحيث يصعب الاسترشاد بتجارب سابقة فى هذا الميدان الجديد ، وذلك حتى يمكن تجنب العقبات الخطرة ، ومن أهم هذه الأمور العصرية غير المسبوقة التجارب الذرية والسيطرة على الفضاء ، كما يبدو ذلك بمجرد البدء فى مناقشة هاتين المشكلتين فى محفل عالمى مثل الأمم المتحدة • فرغم أهمية المناقشات التى تدور فى هذا الشأن ، اذ يتاح عن طريقها تبادل الآراء ووجهات النظر على أوسع نطاق ، وذلك فيما يتعلق بالمبادىء العامة والأفكار التى يجب مراعاتها وتطبيقها فى المفاوضات للانتهاء الى اتفاق بشأنها ، فان تلك المناقشات الدوليه العلنية ، وقد تمت فى اطار ضيق ، لم تؤد الا الى نتائج جد ضئيلة بسبب المصاعب والعقبات التى اعترضتها والتى تتعلق بالاعتبارات السياسية والاستراتيجية ، اذ تصبح دواعي الأمن داخل كل دولة هي الحائل الأول دون نجاح المناقشات التي تدور في المؤتمرات الدولية ولا سيما فى الحالات التى يسودها التوتر الدولى بصفة عامه والحرب الباردة بصفة خاصه • وفضلا عن ذلك فانه من الصعب أن يكون الرأى العام فكرة انشائية عن مسألة الفضاء الجوى أو المسائل الفنية للتجارب الذرية التى تتناولها المناقشات ، لأنها مسائل تتطلب بطبيعتها معرفة علمية لا تتوافر الا لقلة من الناس حتى أن الدبلوماسيين أنفسهم لا ينجحون فى مهامهم مالم يستأنسوا برأى هذه القلة ، بل ان العلماء يختلفون فيما بينهم حول بعض جوانبها (٦) •

ثانيا ــ تدخل الرأى العام :

يرى نيكلسون أن تحول الرأى العام في البلاد الديمقراطية ــ نتيجة للحرب الأولى ودعوة ويلسون الى الدبلوماسية المفتوحة ــ من عدم الاهتمام بالسياسة الخارجية والمسائل الدولية الى تزايد الاهتمام بها قد أضر بالدبلوماسية • ومن ثم فان رقابة الرأى العام وهى من أهم الملامح المميزة للدبلوماسية البرلمانية مطعن آخر عليها فى نظر المدرسة الكلاسيكية التى تتزعمها نيكلسون • ومؤدى هذا النظر أن الرأى العام ــ درءا لما قد تجره عليه السياسة الخارجية التى تفرض عليه دون علمه من عواقب وبيلة ــ أراد أن يمارس حقه فى الوقوف على خطط هذه السياسة بل الرقابة عليها ، ولكنه تدخل في الدبلوماسية أيضا وهو أمر ليس من شأنه ، وكان مرجع هذا التدخل الخاطىء الى الخلط بين

---

(٦) الدبلوماسية فى عصر الذرة ، ص ٣٧ ــ ٤٣ •

السياسة الخارجية وبين المفاوضة واطلاق اسم الدبلوماسية عليهما ، في حين أن الدبلوماسية هي الأداة التنفيذية للسياسة الخارجية .

وقد تمثل ضغط الرأى العام فى المطالبة بحقه فى الوقوف على المفاوضات التي يجريها الجهاز الدبلوماسي لحكومته ، على أساس أن المفاوضات تعنى السياسة الخارجية التي تخوله مبادىء الديمقراطية حق الاشراف عليها . ونظرا لأن تنفيذ تلك السياسة عن طريق التفاوض أو غيره من الأساليب لابد أن يترك للمحترفين أصحاب الموهبة والخبرة ، فان من شأن اطلاع الجمهور على دقائق المفاوضات وتطوراتها وما قد يستتبعه ذلك من تدخله بالنقد أو المعارضة أن يلحق الضرر بها وبالتالى بمصلحة الدولة . ولهذا تجد الحكومة نفسها ازاء هذا الضغط مواجهة باختبار صعب . فهى اما أن تساير الجمهور فى رغبته فتعرض أسرار المفاوضات التى تدور بينها وبين دولة أخرى للافشاء ، وقد يترتب على هذا قطعها من جانب تلك الدولة ، وهو أمر يقضى على الأمل الذى تكون الحكومة قد علقته على هذه المفاوضات ، بل قد يبلغ الأمر أن تفقد ثقة الحكومات الأخرى بها في المستقبل مما ينعكس بالضرر البالغ على علاقاتها الدولية . واما أن تمضى تلك الحكومة فى طريقها الصحيح غير ملقية بالا الى مطلب الجمهور ، وقد يؤدى هذا الى اثارة الشك فى نفسه حيالها وزعزعة ثقته بها .

أما فى عصر الدبلوماسية الخاصة ، ويعنى بها نيكلسون الدبلوماسية التقليدية ، فقد كانت قاعدتها تحتم أن تكون المفاوضات قائمة لا عارضة مؤقتة ، وأن تبقى فى كل مرحلة من مراحلها سرية ، مما يغاير مبدأ المفاوضات العامة الذى أمنه المجتمع الدولى منذ عام ١٩١٩ . فكانت المقابلات المتكررة بين السفير المفاوض المنوط به عقد معاهدة مع حكومة أجنبية معتمد لديها وبين وزير خارجية تلك الحكومة لا تثير انتباه الرأى العام ، اذ كان ينظر اليها بحسبانها زيارات عادية ، وتبعا لذلك كانت مباحثات السفير الخاصة بطابعها السرى وما يلازمها من تحفظ لا يخشى عليها التعثر نتيجة تحرك الرأى العام بقصد احباطها (٧) .

وفى رأى نيكلسون أن خطر تدخل الرأى العام فى الدبلوماسية لا ينشأ عن افشاء أسرار المفاوضات وما يستتبعه ذلك من أضرار فحسب ، وانما ينشأ أيضا عن جهالة الجمهور وما تؤدى اليه من سوء توجيه للدبلوماسية . وهو

---

(٧) يستشهد نيكلسون للتدليل على أهمية الاحتفاظ بسرية المفاوضات وحجبها عن الرأى العام بقول الدبلوماسي جول كامبون : « بعد الغاء مبدأ السرية سيكون من المحال اجراء المفاوضات من أى نوع كانت » .
The Evolution of Diplomacy, p. 76.

يقول فى ذلك انه مما يزيد المشكلة حدة أن الجمهور لا يعتقد أنه محق فقط فى الاشراف على العمل الدبلوماسي بل قدير أيضا على ممارسة هذا الحق ، مما يرجع الى خطأ آخر فى التقدير ناجم عن الخلط بين الخبرة بالسياسة الداخلية والخبرة بالسياسة الخارجية . فاذا كان الجمهور فى الدول ذات الأنظمة الديموقراطية قد اكتسب القدرة على فهم الشئون الداخلية وتحليلها من خلال الممارسة التى أتيحت له عبر أجيال متعاقبة ، وبحكم صلتها بمصالحه اليومية المباشرة وتأثيرها فيها وتعامله مع أجهزتها ، ومن ثم أصبحت موضع اهتمامه فى أثناء مناقشتها وصياغتها ، فان الأمر لا يجرى على هذا النسق بالنسبة للشئون الخارجية ، اذ تتميز بقواعدها وأساليبها الخاصة ، ورصيد الجمهور من الخبرة فى مجالها محدود . على أن نقص هذه الخبرة لا ينبغى أن يقف حائلا دون مباشرة الجمهور حقه فى الاشراف على السياسة الخارجية وتدريبه على ذلك . ولكن المشكلة أنه يخلط بين مرحلة التخطيط بمعنى صياغة هذه السياسة ومرحلة التنفيذ بمعنى مزاولة العمل الدبلوماسى ، فيعتقد أنه قادر على هذا العمل بحسبانه من السياسة الخارجية . واذا كان الخلط بين صياغة الشئون الداخلية وتنفيذها لا يرتب ضررا كبيرا ومباشرا على الشعب والحكومة ، فان ذلك يحدث بلا مراء متى كان الأمر متعلقا بالسياسة الخارجية .

ويخلص نيكلسون من ذلك الى أنه كان من نتائج العلنية وتدخل الرأى العام أن لحقت بالدبلوماسية الجديدة النقائص الآتية :

(أ) ما تعمد اليه بعض الصحف من مهاجمة اتفاقيات وقعتها حكومة مسئولة وصادق عليها مجلس نيابى يمثل الشعب .

(ب) عدم امكان الموازنة بين الحقوق المشروعة للشعوب فى التعرف على المفاوضات التى قد تؤدى بها الى القيام بعمل أو اتخاذ اجراء خطير ، وبين ضرورة حماية وضمان نجاح المفاوضات .

(ج) تؤدى ممارسة الدبلوماسية الديمقراطية أحيانا الى التأخير فى التصديق، فقد تمضى شهور طويلة قبل التصديق على معاهدة ما ، فى حين أن هذه العملية لم تكن تستغرق وقتا كبيرا فى عصر الدبلوماسية التقليدية .

ولذلك فان الدبلوماسية العلنية بأشكالها المختلفة معيبة فى نظر نيكلسون ومدرسته بسبب تدخل الرأى العام الذى تشـــه الشـــعوب وهى غير مسئولة لأنها تعجز عن تقدير التزامات الدولة . فرغم أن الشعب هو صاحب السلطة الا أنه فى بعض الأحوال لا يقدر ما حوته المعاهدات ومدى ارتباطها بالمصلحة العامة ، وبذلك تحرج الحكومة عند اجراء تنازلات .

ويتفق ليستر بيرسون مع نيكلسون فى اسناد ما شاب الدبلوماسية الحديثة من مساوىء بسبب تدخل الرأى العام الى انتشار مبادىء الديمقراطية

واختلاط الدبلوماسية بالسياسة ، وهو عديم الثقة مثله بالرأى العام ، فيقول انه بشيوع نظام الحكم الديمقراطى صار على السياسة الخارجية والمفاوضات الدبلوماسية أن تتفق مع الرغبات الشعبية ، وأصبح الناخبون وهم جمهرة الشعب يفرضون ارادتهم برغم انعدام درايتهم . وبذلك أصبحت مسائل السياسة وشئون الدبلوماسية فى عالم اليوم تحت رحمة الرأى العام وخاضعة لأوهامه . وهذا الرأى العام من ناحية أخرى قد بات هدفا لمؤثرات لا نهاية لها تعمل على تشكيله وتكوينه ، وتلك المؤثرات تؤثر فيه بواسطة وسائل الاتصال المختلفة فى العصر الحديث ، تلك الوسائل التى تثقفه ومع ذلك تثير فيه التخبط والاضطراب .

ويستطرد بيرسون فى معرض بيان المزايا التى كانت تتوافر فى الدبلوماسية القديمة وأصبحت تفتقدها الدبلوماسية الحديثة من جراء تأثير وسائل الاعلام والرأى العام قائلا ان الدبلوماسية السياسية – حيث يمارس الوزراء الدبلوماسية عن طريق عقد مؤتمرات – قد تكون نافعة فى بعض الأحيان ، بل تكون ضرورية لأنها تجعل كلا من الفريقين المتفاوضين يلتقى بالآخر وجها لوجه ، وتتيح لهما فرصة التعارف مما قد ينتج عنه أطيب النتائج . ولكن هذه الدبلوماسية الشخصية مع ذلك لها مساوئها ، بل قل مخاطرها . ذلك أنه اذا ما فشلت حكومتان في التوصل الى اتفاق بالوسائل الدبلوماسية الرسمية ، فانه يمكنهما الاستمرار فى المحاولة ، وقد تفشلان فى ذلك ولكن دون أن تنتابهما ثورة غضب . وليس الأمر كذلك فى ظل الدبلوماسية السياسية ، فعندما يجتمع وزراء الخارجية أو رؤساء الحكومات يتبعهم مراسلو الصحافة والاذاعة والتليفزيون ويصحبهم خبراء ومستشارون ومعاونون لهم ، واذ ذلك يكون الفشل والنتائج الوخيمة .

ويضيف بيرسون الى ما تقدم أن ثمة خطرا آخر هو أنه اذا تعذر الوصول الى اتفاق على مسألة يهتم بها الجمهور وتتركز فيها آماله ، فان ذلك يعتبر دليلا قاطعا على أن مثل هذا الاتفاق لن يتم أبدا ، وهذا ما ينتج عنه فى أحسن الظروف نتائج سياسية سيئة للغاية ، مما يؤدى الى سياسة انكاره أو محاولة نسبته الى الطرف الآخر (٨) .

ويبلغ عدم ثقة نيكلسون بالرأى العام المحلى والعالمى معا – اذ يتدخل فى السياسة والدبلوماسية – الى حد أنه ينعى على الرئيس ويلسون نداءه الخاص بتشكيل عصبة الأمم بقوله أنها ستوطد حكم القانون طالما كانت مرتكزة على موافقة المحكومين ومعتمدة على مساندة الرأى العام لها . وذلك لأنه – أى ويلسون – فشل فى ادراك أن الرأى العام لا يشكو من الشئون الخارجية الا ساعة تعرضه لكارثة ما . والأهم من ذلك أنه فشل فى ادراك أن الرأى العام

---

(٨) الدبلوماسية فى عصر الذرة ، ص ١٦ .

اذ يتصدى لكارثة ساعة تقع فانما يتصدى لها بعواطفه لا بأفكاره ، كما فشل فى ادراك استحالة تنظيم الآراء العامة فى جميع البلدان على نسق واحد وصبها فى بوتقة واحدة ، وأن ضمير الانسانية رغم كونه احدى الوسائل الفعالة لضمان البقاء والاستقرار يقصر عن تأدية واجباته فى ظل حكم دكتاتورى يقبض على أزمة جميع وسائل الاعلام (٩) ٠

ويتبنى بانيكار هذا النقد اذ يقول ان الخضوع فى المجال الدبلوماسى لرغبات الرأى العام ضمان لمنافع مؤقتة أو سريعة الزوال على حساب مصالح الدولة الدائمة مما ينطوى على اهدار للهدف الأساسى للدبلوماسية ، وان جورج كينان أكد أن رد فعل الجمهور يشكل خطرا على الدبلوماسية ، وأن قدرا عظيما من متاعب أمريكا السياسية ينبع من شعور السلطة التنفيذية بامتنانها للاتجاهات القصيرة الأجل للرأى العام فى البلاد ومما يصح أن نسميها الطبيعة الذاتية الشاذة التى ترد الفعل الذى تحدثه المشاكل السياسية الخارجية فى الجمهور ٠ وفى بعض البلاد الأخرى نجد أن الاحقاد المتوارثة وردود أفعال الجمهور المبنية على العاطفة غالبا ما تمنع العمل الدائب فى سبيل المصالح الدائمة للدولة (١٠)٠

ويرى بانيكار أن الصحافة تتحمل نصيبا من المسئولية فيما شاب الدبلوماسية الجديدة من عيوب ، ذلك أن تعود الجمهور الحكم على العلاقات بين الدول حسب ما ينشر فى الصحف يؤدى الى مزيد من الارتباك ٠ فحقيقة الأمور فى الشئون الدولية غالبا ما تكون مختلفة عما تبدو فى الظاهر بتأثير عاملين هما اللغة الدبلوماسية والدعاية، فاللغة الدبلوماسية توحى بانطباعات خاطئة عن السياسة الخارجية ، كأن يتحدث البيان الرسمى عن اتفاق تام حالة كونه اتفاقا على الخلاف ، وخلف ستار من دخان الدعاية المعادية قد تكون هنالك اجراءات دبلوماسية تجرى مشيرة الى تفاهم أفضل بين الطرفين المتنازعين ٠ وقد يكون الهدف من خطب الساسة الملتهبة الاستهلاك المحلى وطمس الحقائق ٠ كما يرجع خطأ الرأى العام فى فهم الموقف الدولى الى أن ثمة عوامل فى العلاقات الدولية لا تظهر دائما للعين المجردة ، فالتحالف القوى مظهرا قد يخفى عداء عميقا ربما لا يفطن اليه الجمهور (١١) ٠

ولا يختلف منطق مورجنتاو عن نيكلسون فيما يأخذه على الدبلوماسية المفتوحة أو الديمقراطية بصفة عامة والدبلوماسية البرلمانية بصفة خاصة من خضوعها للرأى العام بسبب علانيتها ، وهى من نواحى الضعف الرئيسية فيها بل هى آفتها كما يطلق عليها the vice of publicity فالمفاوضات الدبلوماسية ٠

---

(٩) The Evolution, p. 128.

(١٠) بانيكار المرجع السابق ص ٢٥

(١١) المرجع السابق ص ٣٥

(م ٣٥ ـ الدبلوماسية)

تقتضى عنده أن يبدأ المفاوض بالحد الأقصى من المطالب حتى يستطيع أن يجد ما يتنازل عنه فى الخطوات التالية مما لايدخل فى عداد المطالب التى قصد الى تحقيقها • ولكنه لو اصطنع هذا الأسلوب فى علانية ، لكان من المحتمل أن يقوض ثقة الناس فى الحكومة الديمقراطية التى يمثلها وأن يجلب عليها المتاعب فى الانتخابات القادمة • ويرجع ذلك الى أن الرأى العام قد يهتاج بسبب التنازل عن بعض المزايا ، وقد يندد بشروط المفاوضات ويتهم ممثله فيها باتباع سياسة التهدئة أو الاستسلام • فاذا ما لجأ هذا ، تجنبا لتلك العواقب الضارة ، الى أن يعرض منذ البداية الحد الأدنى لمطالبه بدلا من أن يعمل على الوصول اليها فى النهاية ، فانه خاسر قضيته لا محالة ، اذ يضطر الى التشبث أمام الطرف الآخر بموقفه غير تارك لنفسه فرصة التراجع قليلا بغية الوصول الى حل وسط يتفق مع مصالحه • وهذا التشبث يؤدى عادة الى اغلاق باب التفاوض ، اذ يجد الطرف الثانى نفسه مضطرا الى اتخاذ موقف التشدد ذاته لأن تقديمه بعض التنازلات يقابل بالمثل (١٢) •

ثالثا - دبلوماسية السباب والعنف :

يتعى نيكلسون على الدبلوماسية البرلمانية افتقادها ما كانت تتسم به لغة الدبلوماسية القديمة ولهجة رجالها من أدب جم ، مقدما لذلك مثلا من الصيغ التى كانت تستخدمها الحكومات فى المراسلات المتبادلة بينها للتعبير من مواقفها وما تعتزم اتخاذه من اجراءات • وهو يرتب على ذلك اطلاقه على الدبلوماسية البرلمانية اسم « دبلوماسية السباب » • ويقول ان الشتائم المتبادلة التى تتسم بها طريقة المفاوضات التى تجرى فى مجلس الأمن أو فى الجمعية العامة للامم المتحدة أمر يستحق الرثاء ، وهى تزيد فى تضليل البشرية ، وتشدد حدة التوتر بين الدول (١٣) •

ويرى بانيكار أن ما طرأ على لغة الدبلوماسية من تغير لا يعزى الى الدبلوماسيين أنفسهم ، ولكنه نشأ عن انهيار المعايير التى قامت عليها الدبلوماسية القديمة • فقد كانت المفاوضات تجرى بين الحكومات بقدر كبير من اللباقة والمجاملة ، وكانت العلاقات الاجتماعية غير الرسمية جزءا من هذه الدبلوماسية ، وغالبا ما كانت تيسر الأموز فى الأوقات العصيبة • فلما جاءت الدبلوماسية الجديدة استبعدت مثل هذه العلاقات بين المعسكرين الشرقى والغرب ، وكان ذلك أمرا طبيعيا بعد أن قوضت فكرة « أسرة الأمم » وهى احدى الخصائص المميزة لعهد السيطرة الأوربية ، وانهار توازن القوى القديم وانقسم المجتمع الدولى الى معسكرين • فلم تعد الأساليب الدبلوماسية القديمة التى

(١٢) Politics among Nations, p. 533.

(١٣) The Evolution, p. 90.

نجحت فى التعامل بين الدول الداخلة فى دائرة اجتماعية واقتصادية وسياسية واحدة صالحة للتطبيق على هذين العالمين المختلفين . ولم يكن ثمة مناص من أن يخلف العهد الجديد ما يناسبه من اجراءات ، ومن لغة خاصة بآداب السلوك . ونظرا لأن هذا العهد يعتمد اعتمادا متزايدا على رأى الجماهير ، ولأن تلك الجماهير لا ترى أن الحكومة قد أعربت عن عدم موافقتها بما يكفى من الحزم اذا اقتصر الأمر على قول السفير بأنه مضطر الى تقديم تحذيراته ، فقد أهدرت الدبلوماسية الجديدة ما كان مألوفا من المجاملات بعد أن غدت فى نظر الجماهير قريبة من الخيانة . كما آمنت بضرورة اعلان احتجاجها بطريقة صارخة ، وأن تقرر هذا أو ذاك بشكل قاطع ، وان تكون وقحة بوجه عام . وبذلك غدت لغة الدبلوماسية عنيفة ولا سيما فى المجالات الدولية مثل الأمم المتحدة لأن الخطيب فى الواقع لا يتحدث الى خصمه ولكن الى شعب بلده والى الغاضبين عليه فى كل مكان (١٤) .

ويأخذ بانيكار على الدبلوماسية البرلمانية هذه اللغة العنيفة فى المناقشات وما تتسم به من شتائم ومطالب صارمة ، لأن الدبلوماسية عنده فن قائم على التهذيب والرقة وهو يمارس بقدر كبير من سعة الحيلة ومن التسامح المشترك ، كما أن طريقة النقاش المهذب هى فى رأيه الأسلوب الأول الطبيعى للدبلوماسية، لأنه من الأسس التى تقوم عليها أخلاقيات الأخذ والعطاء ، ولان ثمة أساليب مختلفة للتعبير عن السخط والاحتجاج دون الخروج على العرف الدبلوماسى ودون اجتذاب الجماهير اليها بغير مقتض (١٥) .

على ان ليستر بيرسون يرد أساليب العنف فى الدبلوماسية الحديثة الى أسباب أخرى يوجزها فى أمرين : أولهما ذلك الأثر البعيد المدى الذى أحدثته سرعة المواصلات فى أساليب الدبلوماسية والذى تناولها بتغيير شامل الى حد الامتداد الى أسسها ، فنشأ عن ذلك اندفاعها بعنف نحو السرعة ، وتغير فنونها تبعا لذلك ، فقد كان الفن الدبلوماسى ، فى العصور المستقرة الهادئة البطيئة التطور ، يعرض لأنواع من التوتر أقل حدة فى الغالب أو تبدو أقل حدة مما هى الآن ، لأن طابع الحياة كان الهدوء ولم يكن السرعة . ونظرا لأن السرعة ربما لا تؤدى الا الى الصدام ، ولأن الحركة لا تهيىء عادة لهذا الاصطدام أسباب التهدئة اللازمة ، فقد تمخضت أساليب العنف فى الدبلوماسية الحديثة عن بعض النتائج السيئة . أما الأمر الثانى الذى يعزى اليه ذلك العنف فهو ما يتسم به الدبلوماسيون المنتمون الى الكتلة الشرقية من غلظة وخشونة

---

(١٤) بانيكار ، المرجع السابق ، ص ١٦ و ١٧

(١٥) المرجع السابق ، ص ٣٠ و ٤٠ و ٤١

فى اللفظ ومن عناد وغير ذلك من الأساليب التى يستخدمونها وتتمثل فيها طبيعة الطبقة العاملة الثائرة فى هذا القرن (١٦) ٠

رابعا – افتقاد الميزات الخلقية :

لا يجرد نيكلسون الدبلوماسية البرلمانية من سمة التهذيب الذى يتسم به أرباب الدبلوماسية التقليدية فحسب ، ولكنه يجردها من سائر الميزات الخلقية٠ ولما كان يعتبر هذه الميزات مقاييس دائمة وشاملة للمفاوضة بمعنى أنه ينبغى أن تكون قاسما مشتركا بين كل أنواع الدبلوماسية ، فان الدبلوماسية البرلمانية معيبة من وجهة نظره تلك لأنها تفتقد هذه المقاييس بحكم افتقادها عنصر الاحتراف ٠ وهو يؤكد هذا الرأى صراحة بقوله انه بانتهاء دبلوماسية الخبراء المحترفين سوف يمضى بدوره تقدير الفنيين للأخلاق ، ولن يكسب التفاوض الدولى من جراء ذلك شيئا ٠ فالتفاوض عنده فن له قواعد تتميز عن فن الحكم من ناحية وعن علم السياسة من ناحية أخرى ٠ والممارسة الدبلوماسية تعنى مبادىء المفاوضات المشتركة فى كل اتصال دولى ، وهى مستقلة على هذا الأساس عن التغييرات الوقتية فى نظم الحكم أو فى السياسة الخارجية ٠ ومعنى هذا بعبارة أخرى أن القائمين على شئون الحكم والسياسة الخارجية فى الدول المتخلفة مثل رؤساء الجمهوريات ورؤساء الوزراء ووزراء الخارجية وغيرهم ، اذ يتصدون لاجراء المفاوضات انما يسلبون الدبلوماسيين اختصاصهم ويقتحمون ميدانا ليسوا أكفاء له لعدم توافر المبادىء والقواعد المشار اليها فى شأنهم والتى هى محصلة رصيد ضاف من الخبرة الطويلة ٠ ومن ثم فان نظام الدبلوماسية البرلمانية مشوب بالنقص لاسناده وظيفة التفاوض وهى لب العمل الدبلوماسى الى غير أهلها ٠

ويذهب نيكلسون ، فى موازنته بين الدبلوماسيين المحترفين ورجال السياسة الذين انتزعوا منهم حق الاستقلال باجراء المفاوضات الى حد القول بأن الدبلوماسيين – وهم منفذو السياسات التى يضعها الحاكمون – قد تقدموا فى الغالب الى مدى أبعد مما قطعه الأخرون فى طريق فهمهم السلوك الدولى ، وأن التابع (الدبلوماسى) قد مارس أكثر من مرة نفوذا فاضلا وخيرا على سيده (السياسى) ٠ ويخلص نيكلسون من ذلك الى القول بأن ما يعوز الدبلوماسية البرلمانية هو القواعد المتعارف عليها فى الدبلوماسية التقليدية المثالية والتى تقوم على مبادىء الشرف والثقة المتبادلة التى تتيحها الخبرة ، وأن افتقادها هذه القواعد قد أضر بالعلاقات السياسية بين الدول ، وبالتالى بالسلم والأمن الدوليين ٠ وعلى ذلك فان علاج هذه المشكلة فيما يرى وتدارك المضار التى

---

(١٦) الدبلوماسية فى عصر الذرة ، ص ١٠ و ١٢

نجمت عنها رهن بالعودة الى العمل بتلك المبادىء أى العودة الى نظام دبلوماسية الاحتراف .

خامسا – استصدار القرارات بالاغلبية :

كان من نتائج المحاولات التى تبذل لتقرير القضايا فى الجمعية العامة للأمم المتحدة عن طريق اقتراع الأغلبية أن تطور أسلوب الدبلوماسية البرلمانية – فيما يرى مورجنتاو (١٧) – الى تقليد لدى الكتلة الغربية يقضى بوجوب الحصول على أغلبية الثلثين لا نزال الهزيمة دائما بالكتلة السوفييتية . وآفة هذه الطريقة عنده أنها لم تسهم أسهاما مباشرا فى تسوية أية مشكلة بين الشرق والغرب تسوية سليمة كما دلت النتائج على ذلك . فالمشكلة الكورية لم تسو الا بالقتال وبالمفاوضات الدبلوماسية بين الشرق والغرب خارج قاعات الجمعية العامة . ولهذا فان الدبلوماسية البرلمانية بحكم تحولها الى عملية تغلب على الخصم عن طريق الاقتراع فى هيئة دولية تقوم على المشاورات تفتقر الى الجدوى ، بل تلحق أكبر الضرر بالعلاقات الدولية .

ويعزو مورجنتاو عدم جدوى الدبلوماسية البرلمانية الى الفوارق الجوهرية بين النظام البرلمانى فى المجتمع الدولى والنظام البرلمانى فى مجتمع قومى وبالذات المجتمع الامريكى بحكم اختلاف خصائص كل من المجتمعين ، وتتمثل هذه الفوارق فيما ينفرد به النظام الثانى دون الأول من خصائص تجعل اسهام اقتراع الأغلبية فى عملية التبدل السلمى فى المجتمعات القومية أمرا ممكنا لا يوجد فى المسرح الدولى ، وذلك على الوجه الآتى : –

١ – يعتبر اقتراع الأغلبية الوسيلة الوحيدة لضمان التبدل السلمى الالزامى ضمن اطار الأمم المتحدة . فليس ثمة فى المنظمة الدولية دستور ولا رئيس جمهورية يستخدم حقه فى النقض ، ولا مراجعة قانونية مازمة ، ولا قانون للحقوق يفرض ضوابط اجرائية مهمة على الأكثرية ويحمى الأقلية من طغيانها وسوء تصرفاتها . وليس ثمة مجتمع يفرض روادعه الخلقية على الأكثرية والأقلية معا ، ويستطيع أن ينفذ قرار الأكثرية بالرغم من معارضة الأقلية . وفى وسع الأكثرية أن تهزم الأقلية دائما وفى أية قضية تختارها كما أن فى وسع الأقلية أن تحمى نفسها بحق النقض ، وبما تملكه من قوة تضمن لها الغاء أى قرار تتخذه الأكثرية عن طريق عدم تنفيذه .

٢ – تكون الأقلية فى الأمم المتحدة غالبا ، وفى ظل الاوضاع السياسية الراهنة (١٨) ، واحدة دائما . وقد يمتد هذا المركز فيشمل لنفس الأسباب

---

(١٧) المرجع السابق الاشارة اليه للمؤلف ، ص ٥٣٥ – ٥٣٧ .

(١٨) يلاحظ أن مورجنتاو وضع كتابة فى عام ١٩٥٤ .

جميع القضايا ذات الاهمية البالغة • فنظام الكتلتين المسيطر على السياسات العالمية المعاصرة ، يؤدى الى وجود الاحلاف الدائمة التى تقسم الاعضاء الى مجموعتين • ويحيل المؤتمر القائم بين الكتلتين جميع القضايا الى المسرح السياسى • وعندما تعرض هذه القضايا على الاقتراع فان أنصار الكتلتين لابد أن ينقسموا على الأسس التى تفرق بينهما •

٣ – لا تعكس النسبة العددية بين الأقلية وأغلبية الثلثين فى الجمعية العامة بأى حال من الاحوال ، التوزيع الفعلى للقوى والمصالح بين الدول الأعضاء فى الامم المتحدة ، كما لا يمثل صوت أقوى الدول الاعضاء فى الجمعية العامة جزءا صغيرا نسبيا من سلطان الأسرة الدولية • وما من شك فى أن أغلبية الاصوات فى الجمعية العامة وهى تتكون من كافة الدول الصغيرة فى افريقيا وآسيا وأوربا وأمريكا اللاتينية لا تملك الا قليلا من ناحية القوة والسلطان اذا قورنت بصوت الولايات المتحدة أو الاتحاد السوفيتى •

واذا كان ايقاع الهزيمة بأقلية قوية – أى الكتلة الشرقية – فى هيئة دولية تعتمد على المناقشات ، سلاحا قويا من أسلحة الحرب الباردة ، الا أنه لا يحقق أى غرض نافع فى موضوع الحفاظ على السلام • فالأقلية لن تقبل بقرار الأكثرية ، وهذه بدورها تعجز عن فرضه عليها الا عن طريق الحرب • وهكذا نجد أن الاجراءات البرلمانية بانتقالها الى المسرح الدولى قد تركت الأوضاع على حالها ، وأبقت على المشاكل دون حل وعلى القضايا دون تسوية • بل انها من الناحية الأخرى تسمم الأجواء الدولية ، وتؤزم الصراعات التى تحمل بذور الحرب • فهى تسهل على الأكثرية فرصة اذلال الأقلية جهارا وفى كل مناسبة تشاؤها • وهى تزود الأقلية عن طريق حق الاعتراض ، الذى يعتبر ناتجا طبيعيا لنظام اقتراع الأغلبية فى مجتمع الدول المستقلة ذات السيادة ، بسلاح تستطيع عن طريقه أن تحول دون انفاذ ارادة الأكثرية ومنع الجهاز الدولى من العمل كلية • ولا تحتاج الأكثرية ولا الأقلية فى مثل هذه الأوضاع الى ضبط مشاعرها أو الاحساس بمسئولياتها تجاه المنظمة الدولية أو الانسانية جمعاء • طالما أن كلا منهما تعرف أنها باقتراعها سلبا أو ايجابا لا تستطع التأثير على سير الاحداث • فقيام مجموعة من الدول بالاقتراع دائما ضد مجموعة أخرى أشبه ما يكون باللعبة التافهة التى لا تحقق شيئا فى طريق تسوية المنازعات الدولية سلميا ، وانما تدفع بالجنس البشرى بعيدا نحو الهاوية وفى طريق الحرب •

سادسا – تجزئة القضايا الدولية :

ينفرد مورجنتاو بين معارضى الدبلوماسية البرلمانية بما ينسبه الى قرارات الأمم المتحدة الصادرة عن اقتراع الأغلبية من تجزئة القضايا الدولية ، والوقوف بذلك عقبة فى طريق بعث الاجراءات الدبلوماسية التقليدية • وهو يصدر

فى نقده هذا عن مفهومه للعوامل المؤثرة فى العلاقات الدولية والوسائل الكفيلة بتحقيق الأمن والسلام ، فيقول ان المنازعات الدولية التى تعرض على المنظمة الدولية تخفى تحت ظواهرها مشكلات عريضة كامنة فى أعماق الأحداث اليومية للحياة السياسية • والقضية الواحدة كثيرا ما تكون صورة معينة من صور وضع عام أكثر شمولا وتكون لها جذورها العميقة فى الماضى التاريخى وتمتد تفرعاتها الى ما وراء مكان معين والى المستقبل أيضا •

ولكن قرارات الأغلبية اذ تعالج القضايا والمنازعات عند ظهورها وتحاول حلها طبقا للقانون الدولى أو المصلحة السياسية انما تعالج الظواهر السطحية فقط ، مع الابقاء على المشكلات الكامنة دون بحث أو حل • وبذلك تفصل الدبلوماسية البرلمانية بصورة مصطنعة بين حقائق الحياة التى تعالجها وبين الحقائق الأخرى التى تسبقها وتلحق بها وترافقها ، وتتحول الأولى الى « قضية » قانونية أو « مشكلة » سياسية يمكن التصرف فيها بقرار من قرارات الأغلبية • ولقد سقطت عصبة الأمم ضحية لهذا الشر ، ذلك أنها عندما حاولت معالجة الأوضاع السياسية المطروحة أمامها على أنها قضايا قانونية ، لم يكن فى وسعها أن تعالجها الا كقضايا فردية طبقا للقواعد المعمول بها فى القانون الدولى ، لا كمراحل معينة أو صور لوضع سياسى شامل يتطلب حلا شاملا طبقا لقواعد الفن السياسى • وترتب على هذا أن المشاكل السياسية لم تحل مطلقا ، وانما كانت تؤجل لتوضع أخيرا على الرف طبقا لقواعد اللعبة القانونية •

ولقد صح بالنسبة الى الأمم المتحدة ما صح بالنسبة الى عصبة الأمم ، اذ أتاحت الفرص لممارسة الاجراءات البرلمانية فى شكل تلك المساجلات التى كثيرا ما تعرضت الدبلوماسية التقليدية للوم بسببها ، دون أن تبذل أية محاولة فعلية لمواجهة المشكلات السياسية التى تعتمد تسوية القضايا المعروضة على حلها ، ومثال ذلك قضية كوريا اذ كانت تسويتها تتطلب حل مشكلة العلاقات الشاملة بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى • ولقد أدى العزوف عن هذه المواجهة واللجوء الى تجزئة القضايا الى عجز الدبلوماسية البرلمانية المعاصرة ـ مثلما عجزت عصبة الأمم والمؤتمرات السياسية الخاصة التى عقدت فى فترة بعد الحرب ـ عن تسوية أى من القضايا التى ركزت اهتمامها عليها (١٩) •

سابعا ـ العجز عن تحقيق الأمن والسلم الدوليين :

ليس من المستغرب فى ضوء معارضة الدبلوماسية البرلمانية من جانب أنصار الدبلوماسية التقليدية ونقدهم للطرائق التى تستخدمها الأمم المتحدة

---

(١٩) Politics among Nations, p.p. 587, 588.

فى التصدى للمشكلات الدولية أن يصموا المنظمة الدولية بالقصور فى تحقيق الأمن والسلم الدوليين بسبب العيوب التى عرضناها من وجهة نظرهم • فيقول مورجنتاو أنه « لا ريب فى أن هذا الفشل من جانب الدبلوماسية المعاصرة حتى فى رؤية المشكلات التى يعتمد الحفاظ على السلام على حلها ، بل محاولة حلها، هو النتيجة الحتمية للطرائق التى استخدمتها هذه الدبلوماسية • فالدبلوماسية التى تستعيض من الحديث بلغة الترضية والتوفيق بين الجانبين المتنــازعين وحدهما ، بمخاطبة العالم كله لأغراض دعائية ، والتى تستبدل السعى الى الانتصارات الرخيصة التى تحققها الأغلبيات التافهة بقراراتها ، وقــرارات النقض المقابلة والمعارضة ، بالتفاوض الذى يستهدف التوفيق • والدبلوماسية التى تتوانى عن مواجهة المشكلة الرئيسية وتكتفى بمعالجة القضايا الفرعية ، ليست فى الواقع الا غرما يصيب قضية السلام ، لا غنما بأية حــــال من الأحوال (٢٠) •

ويرى بانيكار أن عصبة الأمم وقد كان هدفها الاساسى منع الحرب وكفالة حرية الدول وأمنها من طريق العمل الجماعى ، قد أتاحت فرصة للمناقشـــة فى وسائل تحقيق هذا الهدف وفى مقدمتها نزع السلاح على مراحل وانشاء نظام للأمن الجماعى ، ولكنها لم تساعد على حماية الأمن القومى للدول الصغرى بوجه خاص مما يعنى عدم تحقيق الهدف الرئيسى للدبلوماسية • فلقد استولت اليابان على منشوريا التى كانت تابعة للصين ، ونفذ موسولينى خطته فى الفتح دون أن يعوقه اعتراض العصبة ولا العقوبات التى سعت لفرضها عليه ، ثم قام هتلر بتقسيم تشيكوسلوفاكيا ، وكان واضحا أن العصبة لا تقدم الاجابة على مشكلة الأمن القومى •

ويوجه بانيكار نفس الاتهام الى الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة ، فيقول ان هذه المنظمة العالمية قد قامت بعد الحرب العالمية الثانية على أنقاض المنظمة القديمة ، وكان هدفها الظاهر تأكيد الأمن الجماعى لجميع الأمم • وعلى الرغم من مضى ما يقرب من عشر سنوات عليها (٢١) ، فانه ليس فى وسع أحد أن يدعى أن مشكلة الأمن قد أصبحت أقل الحاحا على أية دولة نتيجــة لوجود تلك المنظمة • ولا ريب أنها قد استطاعت أن تحد من العمليـــات العسكرية التى قامت بها بعض الدول فى حالة أو حالتين • وربما حال وجودها فى بعض الحالات دون أن تطلق دول أخرى يدها فى التصرف ، بيــد أن التطورات الفاشلة داخل الأمم المتحدة نفسها أدت الى تأكيد أكبر غير مسبوق على مشكلة الأمن ، لأن ما يواجه المجتمع الدولى اليوم ليس مسألة دولة تشن حربا على دولة أخرى ولكن نصف العالم ضد النصف الآخر ، ولم يكن لوجود الأمم المتحدة والدبلوماسية البرلمانية فيها تأثير كثير على أهداف الدبلوماسية القومية ووظيفتها •

---

(٢٠) المرجع السابق ، ص ٥٣٩ •

(٢١) صدر مؤلف بانيكار فى أصول الدبلوماسية وأساليبها سنة ١٩٥٦ •

الفصل الثانى

الدبلوماسية البرلمانية فى الفكر المتطور

المبحث الأول

نقد الفكر المعارض

التركيز على عنصر الخبرة لدى المعارضين :

تركز مدرسة الدبلوماسية التقليدية فى نقد الدبلوماسية الجديدة أساسا والدبلوماسية البرلمانية بالتبعية على افتقارها الى خبرة المتخصصين فى ادارة المفاوضات ، وحرمانها نتيجة لذلك من التمتع بالمزايا التى تتيحها هذه الخبرة من جانب واصابتها بالأضرار الناشئة عن هذا النقص من جانب آخر . فاذا لوحظ أن المهام التى يضطلع بها الممثلون الدبلوماسيون واسعة متشعبة فهى تشمل ـ الى جانب ادارة المفاوضات ـ تمثيل الدولة وحماية مصالحها ومصالح رعاياها فى الدول الأخرى التى تتبادل معها التمثيل الدبلوماسى وذلك فى نطاق الحدود التى يقرها القانون الدولى ، واستطلاع الأحوال والتطورات فى تلك الدول بجميع الوسائل المشروعة ، وتقديم التقارير اللازمة عنها ، وتعزيز العلاقات الودية وانماء العلاقات الاقتصادية والثقافية والعلمية ـ اذا لوحظ تعدد هذه المهام ، ولوحظ أيضا أن الخبرة مطلوبة فيها جميعا ، فان الأمر يدعو الى التساؤل عن العلة فى التركيز على وظيفة التفاوض أكثر من غيرها فى افتقاد الدبلوماسية البرلمانية ميزة الخبرة بها .

ويمكن أن نستدل على الاجابة فيما يأتى : ـ

أ ـ ان اصطلاح الدبلوماسية ينصرف فى مدلوله عند المدرسة الكلاسيكية الى مهنة التفاوض كما سبق أن بينا أخذا بما جرى عليه تعريف الدبلوماسية قديما بأنها البراعة فى تسيير المفاوضات الدولية .

ب ـ ان الحاجة الى البراعة والخبرة الدبلوماسية تبدو أكثر وضوحا فى وظيفة التفاوض منها فى سائر الوظائف التى يمارسها الممثلون الدبلوماسيون . ونظرة مقارنة بين هذه وتلك توضح الفارق بينهما فى هذا المجال . فالتفاوض يختلف فى طبيعته وبالتالى فى أساليب مزاولته عن المهام الدبلوماسية الأخرى مما يقتضى اسناده الى كفاءات متميزة .

جـ - ان مهمة التفاوض تحتل موقع الصدارة بين الاعمال الدبلوماسية بحكم تأثيرها البالغ فى السياسة الخارجية للدولتين المتفاوضتين خاصه وفى السياسة الدولية عامة ، مما يتطلب توافر احتياجات خاصة تضمن نجاح المفاوضة فى تحقيق الهدف منها . وتتمثل هذه الاحتياجات أساسا فى العنصر البشرى الذى يتركز فى شخصيات المفاوضين . ويؤيد هذا النظر أن الممثل الدبلوماسى اذ يباشر الوظائف الأخرى يعتمد على عناصر كثيرة معاونة ، كما يبدو ذلك واضحا فى وظيفته الخاصة بجمع المعلومات من الدولة الأخرى ، وتلك الخاصة بانماء العلاقات ، على حين أنه يعتمد فى مزاولة وظيفة التفاوض على حنكته وخبرته فى المقام الأول .

تلك هى الأسباب التى يمكن أن نفسر بها تركيز المدرسة الكلاسيكية على وظيفة التفاوض فى نقدها لدبلوماسية المنظمات الدولية . فالدبلوماسية فى اعتبارها هى ادارة المفاوضات السياسية ، وهذه الادارة فن ، والفن هو محصلة الموهبة من جانب والتمرس والخبرة من جانب آخر . ولذلك يفرد أصحاب هذه المدرسة جانبا كبيرا من مؤلفاتهم فى الدبلوماسية لبيان المؤهلات والخصائص التى ينبغى توافرها فمن يوكل اليه العمل فى هذا الميدان كما فعل نيكلسون وليستر بيرسون . كما يولون أهمية كبيرة للتمييز بين الدبلوماسية والسياسة ، وينعون على الدبلوماسية الجديدة بصفة عامة انتقالها من أيدى الدبلوماسيين الخبراء الى أيدى الساسة حتى ليقول نيكلسون **فى ذلك ان الدبلوماسى الخبير اصبح لا يعدو كونه « عامل تليفون على آخر** الخط » .

دوافع المعارضين للدبلوماسية البرلمانية :

على أن هذا النقد الذى يوجهه أنصار الدبلوماسية التقليدية الى الدبلوماسية الجديدة بصفة عامة لا يصدر عن مجرد التشكيك فى كفاية الساسة الذين يمارسونها للاضطلاع بأعباء المفاوضات ، ولكن باعثه الحقيقى هو الدفاع عن أسلوب المفاوضات الثنائية التى يقوم بها الدبلوماسيون المحترفون واعتبارهم السبل ان لم يكن السبيل الوحيد لتحقيق أهداف الدبلوماسية ، والطعن بالتالى فى أسلوب المفاوضات المختلطة التى تتخذ من الأمم المتحدة اطارا لها ويديرها السياسيون ، وانكار جدواها فى تحقيق السلم والأمن الدوليين . وهذا الدفاع يصدر بالضرورة عن الفكر النظرى لهؤلاء النقاد كما تدل عليه نظرية نيكلسون ونظرية مورجنتاو ، وعلى أساسه يبنون رأيهم فى الدبلوماسية البرلمانية وفى الأمم المتحدة . ذلك أن غلاة المناهضين للدبلوماسية البرلمانية ممن تتسم تنبؤاتهم فى شأن مستقبلها بالتشاؤم الى حد أنهم ينسبون ما يشوب العلاقات الدولية من اضطراب وتعقيد ، بل يعزون أزمة الأمم المتحدة الى الشكل المتطور الجديد الذى بلغته الدبلوماسية ، معظم هؤلاء يدينون بالنظام الرأسمالى

ومفهومه للأسس والمعايير التى تحكم العلاقات الدولية وموازين القـــوى ويعبرون عن وجهة نظر غربية بحت • يضاف الى ذلك أن كثيرين منهـــم قد تقلدوا أعلى المناصب الدبلوماسية السياسية قبل اشتداد ساعد الدبلوماسية البرلمانية ، ومن ثم تشربوا بأساليب الدبلوماسية التقليدية التى ترعرعت فى كنف النظام الرأسمالى وآمنوا بها مهنة لا ينبـــغى أن تســـند الى غير المتخصصين ، ومن ثم نصبوا أنفسهم حماة عن حرفيتها وتقاليدها •

فهم اذ يتصدون للدفاع عن الدبلوماسية القديمة انما يدافعون فى الحقيقة عن الكتلة الغربية وأنظمتها السياسية والاجتماعية وأساليبها ، وينالون من الكتلة الشرقية ومن مجموعة دول عدم الانحياز ومما تدين به هذه وتلك من نظم • فقد طبقت الدبلوماسية المفتوحة لأول مرة فى الاتحاد السوفيتى ، وظل ممثلوه فى الأمم المتحدة طوال سنى الحرب الباردة يشنون من منابر الأمم المتحدة أعنف الحملات على المعسكر الرأسمالى • كما اتخذت الدول الآسيوية والافريقية ودول عدم الانحياز من المنظمة الدولية منبرا لاسماع صوتها للعالم بالدعوة الى ادانة الاستعمار القديم والجديد والمطالبة بالحرية والاستقلال للشعوب ، والتنديد بالنظم العنصرية ، والتمسك بمبادىء ميثاق الأمم المتحدة وأحكامه • وهذه الدعوة موجهة فى المقام الأول الى دول تنتمى الى المعسكر الغربى وينضوى معظمها الى أحلافه •

ومن ثم فان الاختلاف فى تقييم الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة يمثل رد فعل للخلاف بين المذاهب والسياسات الدولية • فالكتـــاب الذين يعبرون عن وجهة النظر الغربية لا يثقون فى الأمم المتحدة بسبب اتخاذها من جانب ممثلى عدم الانحياز ودول الكتلة الشرقية وسيلة للهجـوم على الدول الغربية فيما يجرى بمجالس المنظمة من مناقشات تذيعها أجهـــزة الاعلام ، على حين تدافع دول عدم الانحياز عن الأمم المتحدة اذ تتيح لها فرص مخاطبة الرأى العام والتأثير فيه ، وبالتالى الاستعانة به فى كشف مساوىء المعسكر الغربى ودحض حججه وفضح أساليبه ، فضلا عن اتفاق مقاصد المنظمة الدولية وأحكام دستورها مع أهداف تلك الدول وآمالها • فمهاجمة الأمم المتحدة أو الدبلوماسية البرلمانية فيها ليست موجهة اليها بذاتها ، وانما موجهـــة الى الخطب التى يلقيها مندوبو الاتحاد السوفيتى والدول الاشتراكية ومندوبو الدول غير المنحازة ، ولا سيما أن أولئك وهؤلاء كانوا كثيرا ما يكونون جبهة واحدة فى مواجهة الدول الغربية بحكم اشتراكهما فى معاداة الاســـتعمار بأشكاله المختلفة •

نقائض ليستر بيرسون :

يكشف ليستر بيرسون عن القصد من مهاجمة الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة بقوله : « ان المناقشة العلنية على نطاق عالمى قد استخدمت كوسيلة

لتجاهل حكومة ما للحقائق فى سبيل مصلحة شخصية . والتجارب الأخيرة للجمعية العامة للأمم المتحدة تظهرنا على أنها استخدمت لتحقيق هذا الغرض . فهى تحقق أهداف الحكومات الشيوعية بالرغم من أنها ليست هى وحدها التى ترتكب المخالفات . هؤلاء الأعضاء ، بالاضافة الى الدول الأعضاء التى تحررت حديثا من الاستعمار وأصبحت تكون كتلة كبيرة ، كل هؤلاء ليس من السهل مقاومة رغبتهم فى استخدام الجمعية العامة كوسيلة للتعبير عن آرائهم المناهضة للاستعمار » (١) .

ومما يكشف أيضا عن هذا الدافع أن بيرسون يقف من الدبلوماسية البرلمانية موقفا مزدوجا ، فهو يستهجنها اذا تمت فى اطار الأمم المتحدة ، ويحبذها اذا جرت فى منظمات الحلف الغربية بصفة عامة وفى منظمة حلف شمال الأطلنطى بصفة خاصة ، اذ يراها أسلوبا مناسبا للتفاوض بين الدول ، بمعنى أن معيار تقديرها عنده هو ما تحققه من أهداف الدول الغربية . يدل على ذلك قوله : « يمكن اعتبار حلف شمال الأطلنطى ــ كما صرح هنرى سباك سكرتيره العام فى سنة ١٩٥٨ ــ مركزا لأهم التجديدات فى عالم الدبلوماسية . وهذه التجديدات لم يسبق اليها ، فهى ليست قاصرة على خلق وسائل جديدة بل هى تخلق روحا جديدة فيما يتعلق بالعلاقات بين الدول بعضها وبعض . فقد حدث خلال العام المنصرم أن حكومة الولايات المتحدة لم ترسل الى الحكومة السوفييتية مذكرة واحدة عن مؤتمر الاقطاب دون أن تحيلها أولا الى المجلس الدائم للحلف . ولا شك أن هذه الطريقة تنطوى على تجديد بل ثورة فى نطاق العمل الدبلوماسى ، اذ أن أقوى الدول تقبل بمقتضى هذا الأسلوب اجـــراء تلك المشاورات ، وتاخذ بنهج جديد فى دعوة أصغر الدول الحليفة لمناقشــة المشاكل ذات النفع المشترك على قدم المساواة ، كما أنها التزمت فى معظـــم الأحوال بالاقتراحات التى قدمت اليها » (٢) .

ويبين من هذين الشاهدين من أقوال الدبلوماسى الكندى مدى التناقض الدال على نظرة تعوزها سعة الأفق لبعدها عن الموضوعية ، اذ تقوم على أساس استمرار الخلاف بين المعسكرين الشرقى والغربى ، والاستقرار داخل المعسكر الأول ، مما يتعارض مع حقيقة المتغيرات الدولية وتطور الأوضاع على المسرح الدولى مرحلة بعد أخرى ، الأمر الذى تثبته مرحلة الوفاق أو التعاون بدلا من المواجهة بين الاتحاد السوفييتى والولات المتحدة فى الوقت الحاضر ، وتصدع الاحلاف .

وثمة دليل آخر على هذا النظر المتحيز ، وهو وقوع بيرسون فى مزيد من

---

(١) الدبلوماسية فى عصر الذرة ، ص ٤٤ .
(٢) المرجع السابق ، ص ٣٣ .

التناقض أثناء تحليله لخصائص حلف الأطلنطى ، اذ أنه على خلاف رأيه فى ضرورة الفصل بين السياسة والدبلوماسية يقول : « ان مثل هذا النشاط الدبلوماسى الذى يمكن أن نطلق عليه الدبلوماسية المتآلفة يجب أن يختلف عن وجوه العمل الدبلوماسى الأخرى من حيث أنه جزء لا ينفصل عن السياسة نفسها • فعمل الدبلوماسية هنا ليس قاصرا على المفاوضات التى تجرى بغية الوصول الى اتفاقيات سبق الانتهاء اليها من الناحية السياسية ، وانما يجب أن يجرى العمل الدبلوماسى بين الدول المتحالفة على نحو ما تكون المحادثات بين الوزراء فى حكومة واحدة • وليس الغرض الرئيسى من مجلس ذلك الحالف هو مجرد الأخذ بالطرق الدبلوماسية الرسمية التى تكون عادة فى العلاقات المألوفة للدول ، بل ينبغى أن تكون العلاقات بحيث تستبعد تلك الطـــرق الشكلية ليحل محلها عمل سياسى فى المجالات المشتركة التى يســـتهدفها الحلف » (٣) •

ويتضح مما تقدم أن بيرسون يدعو الى دعم منظمة حلف الأطلنطى بحيث تصبح جهازا سياسيا ودبلوماسيا ، مما يعيد الى الأذهـــان فكرة المجلس الأوربى فى القرن التاسع عشر ، وذلك فى الوقت الذى يحمل فيه على الأسلوب الدبلوماسى فى الأمم المتحدة • وما من شك فى أن هذه الدعوة من شـــأنها تكريس العداء بين الكتلتين الشرقية والغربية بدلا من العمل على تخفيف حدة التوتر الدولىو القضاء على ظاهرة انقسام العالم الى معسكرات ، والعمل على تدعيم مبادىء الأمم المتحدة ومقاصدها • كما أنها تتجاهل التطور الذى طرأ على المسرح العالمى حيث انتهى عصر السيطرة الأوربية ولم تعد الدبلوماسية حكرا لأوربا ، وانتهى النظام الدولى الذى كان سائدا حتى الحرب العالميـــة الأولى ، اذ نشأت قوى سياسية جديدة فى آسيا وافريقيا ، واتسعت الأسرة الدولية بعد أن أصبحت هذه الدول أعضاء فى الأمم المتحدة •

نقائض نيكلسون :

يستبين من الدراسات التى قدمها نيكلسون عن الدبلوماسية أنه لا يعزل النظم الدبلوماسية عن الظروف والأوضاع السياسية السائدة • وهو يعبر عن ذلك بقوله ا ننظما سياسية معينة تنعكس لا محالة فى نظريات وممارسات دبلوماسية معينة • ويستدل من هذا على اقراره لما قدمناه من أن كل نموذج حضارى ـ كما تعبر عن ذلك النظم والقيم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ـ يتمخض عن نموذجين من الدبلوماسية يوائمه شكلا ومضمونا •

وقد اتبع هذا المنهج العلمى فى بحث الدبلوماسية منذ المجتمعات البدائية حتى العصور الحديثة • وانتهى فى عرض مدارج تطورها الى نشأة الدبلوماسية

---

(٣) المرجع السابق ، ص ٣٢ •

الجديدة أو الديمقراطية كما يصفها ، فأوضح أن التغير الذى جد فى هذا الميدان كان نتيجة للتطور العام ، وأن ثمة عوامل ثلاثة خاصة قد أثرت تأثيرا خاصا على أساليب التفاوض الدولى ونظريته بين التأثيرات التى لا تحصى والتى شكلت الديمقراطية الحديثة ، أولها نمو روح الاشتراكية بين الأمم ، وثانيها ازدياد التقدير لأهمية الرأى العام ، وثالثها تحسن المواصلات وازديادها زيادة سريعة (٤) ٠

كما تناول الدبلوماسية عن طريق المؤتمر بوصفها أحدث الأشكال التى تبلورت فيها الدبلوماسية الديمقراطية ، فاعتبرها بحق تجديدا أدخل على الممارسة الدبلوماسية عن طريق التطورات التى حدثت فى أعقاب الحرب العالمية الأولى ، وذلك كالاتجاه نحو زيادة الاشراف الديمقراطى ، والأهمية المتزايدة للاقتصاد والمالية ، ومخترعات العلم الحديث ، وفكرة اشتراك المصالح الدولية ٠ وهو يقصد بالمؤتمر هنا ــ كما يفهم من بحثه ــ كل مؤتمر أو اجتماع دولى يعد بمثابة وعاء للعلاقات الدبلوماسية ، مثل مؤتمرات المائدة المستديرة التى شاعت بعد الحرب الأولى ٠ كما عد أمانة عصبة الأمم قمة هذه التجربة الجديدة فى الدبلوماسية ، ورأى أن ميزتها الكبرى هى تمكين المسئولين عن رسم السياسة من توجيه المفاوضات (٥) ٠

ويتبين من الجمع بين مؤتمرات المائدة المستديرة وبين عصبة الأمم أن نيكلسون لا يقيم فاصلا بين المؤتمرات المؤقتة والمؤتمرات الدائمة برغم الفارق الجوهرى بينهما ، مما يعزى أصلا الى عدم ايمانه بالدبلوماسية البرلمانية ودورها فى تحقيق السلم والأمن الدوليين ، وهو أمر يسترعى النظر لما يمثله من تناقض فى المسار الفكرى ، فهو يرصد المراحل التى مرت بها الدبلوماسية عبر العصور المختلفة بنظرة تحليلية ، ويربط بين العوامل المؤثرة وبين النتائج ٠ ولكنه حين يصل الى المرحلة الحديثة فى تطور الدبلوماسية وهى عصر ما بعد الحرب الأولى يسلم بالعوامل التى أدت الى هذا التطور ، ولكنه يستنكر النتائج التى أسفرت عنها ، وذلك بعكس موقفه خلال عرضه وتحليله للمراحل السابقة ٠

ودلالة هذا أن نيكلسون يصدر عن فكر واقعى متطور فى نظرته الى الدبلوماسية القديمة ، وعن فكر يرفض الواقع ولا يؤمن بالتطور فى نظرته الى الدبلوماسية الجديدة ولا سيما الدبلوماسية البرلمانية ٠ فهو يرى أن خصائص الدبلوماسية الحقة تتوافر فى النظام الأول دون الثانى ، ومن ثم يدعو الى العودة الى أساليب المفاوضات التقليدية ، والعدول عن المفاوضات والمناقشات

---

(٤) Diplomacy, p. 154.

(٥) المرجع السابق ، ص ١٥٧

الدبلوماسية فى اطار الاجراءات البرلمانية مما يحمل ضمنا الغاء الأمم المتحدة بحكم ارتباط هذا النظام بها وجودا وعدما • ويعلل نيكلسون دعوته هذه بعدم صلاحية الدبلوماسية البرلمانية فى تحقيق أهداف الدبلوماسية بحكم النقائص التى تشوبها • بيد أن النظرة الفاحصة الى هذه النقائص كما يراها تدل على أن الباعث المحرك على التماسها هو معارضة الفكر السياسى المتطور فى مفهومه للحرية والديمقراطية أو بعبارة أخرى معارضة الاتجاهات الاشتراكية الحديثة • فهو اذ ينقد الدبلوماسية المفتوحة ويفرغها من مضمونها حين يقصرها على علانية النتائج التى تصل اليها من طريق تسجيل المعاهدات ، واذ ينقد النظام الدبلوماسى البرلمانى للأمم المتحدة ، انما يهدف الى نقد المبادىء التى تقوم عليها الأمم المتحدة ، وفى مقدمتها القضاء على الاستعمار ، ومنح الشعوب حق تقرير مصيرها وسائر الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية وحقوق الانسان • وهو اذ يحبذ الدبلوماسية التقليدية انما يدافع عن نظم الحكم والسياسة وفقا للمفاهيم التى كانت سائدة فى القرن الثامن عشر والتاسع عشر • يدل على ذلك اعتناقه مبدأ توازن القوى القديم ، وحق الدول الكبرى فى السيطرة على الدول الصغرى وفقا لهذا التوازن مما يتبين فى قوله : « ظلت أوربا أكثر من نصف قرن تعيش على نفير الحروب الدامية ، حتى عقد مؤتمر فيينا الذى نفخ فى مبدأ توازن القوى روحا جديدة وأعاد اليه الحياة مرتفعا به على دعائم وطيدة من العدل بين الدول ووضع له نظاما ثابتا وقى به العالم شرور الحرب المدمرة طوال قرن كامل » • وقوله : « ان المبدأ القديم لتوازن القوى ، والأسلوب الدبلوماسى الذى ترقى وتطور معه ، قد تخللهما الكثير من التعقيدات التى تفاقمت بظهور الشهوات الجامحة ، والمراهنات المكشوفة ، والغيرة والحسد ، والمفاسد والتفنن بها • وقد لعبت هذه جميعا ، دورا بارزا عند تقسيم بولونيا ، ففسد ذلك المبدأ الرزين » • كما يتبين اعتناق نيكلسون للمبادىء السياسية التى كانت سائدة فى أوربا قبل الحرب الأولى فى قوله : « ان مؤتمر لندن الذى عقد فى عام ١٩١٣ ابان حروب البلقان قد أثبت أن تدخل الدول الكبرى لحل الخلافات بين الدول الصغرى قد حال دون تفاقم الكارثة ، فيما لو تحولت الحرب بين الدول الصغرى الى حرب طاحنة تشترك فيها الدول الكبرى » (٦) •

وهو يدافع عن الدبلوماسية القديمة بقوله : « ان الأسلوب الذى ابتكره ريشيليو وحلله دى كاليير واعتمدته جميع الدول الأوربية كأساس للمفاوضات الدولية طوال فترة امتدت من القرن السادس عشر الى القرن التاسع عشر كان أفضل طريقة اتبعت لتوجيه سير العلاقات الدولية بين البلدان المتمدنة • وقد كانت طريقة المفاوضات فى وقتها أفضل طريقة من نوعها • أما العيوب

---

(٦) The Evolution of Diplomacy, p. 74.

والحماقات والجرائم التى تراكمت على مر القرون الثلاثة الماضية ، وألحقت العار بالدبلوماسية القديمة ، فقد كانت تصدر عن الأخطاء التى ترتكبهـــا السياسة الخارجية الملتوية ، وليس لها أدنى علاقة ببعض الأخطاء التى كانت تلازم الطريقة المتبعة فى المفاوضات » • ويستطرد قائلا : « لست أقصـــد من وراء تركيزى على اظهار حسنات الفن الدبلوماسى الفرنسى الذى كان متبعا فى القرنين الثامن عشر والتاسع عشر ، أن أقترح نبذ جميـــع الأساليب المتبعة حاليا ، والعودة الى تقليد ذلك الأسلوب ، ولكنى أقترح التعمق فى بحث الدبلوماسية القديمة ، وعندئذ سندرك أن أسلوبها الخاص بالمفاوضات كان وما يزال أرفع وأكثر كفاءة من أسلوب الدبلوماسية اليوم » • وهـــذا القول يحمل فى أحشائه بذور التناقض لأن قائله ينفى فى صدره أنه يدعو الى احياء الدبلوماسية القديمة ، ثم لا يلبث أن يؤكد هذه الدعوة بطريق غير مباشر • ويبدو تناقض نيكلسون مع نفسه حين يقول أن الثابت أن الظروف التى تجيز لنا العودة الى الأسلوب الدبلوماسى القديم قد زالت بزوال الأحوال التى كانت تتفق وتلك الطريقـــة ، ويستنكر فى الوقت ذاته الأســـلوب الدبلوماسى الجديد رغم أنه نتاج عصره ووليد ظروف وأوضاع تختلف كل الاختلاف عن تلك التى كانت سائدة فى ظل الدبلوماسية القديمة ، فليست الدبلوماسية الا تابعا للسياسة وانعاسكا للنظم القائمة ، ولا يســـتقيم فى المنطق أن نستعير للقرن العشرين أساليب من القرنين الثامن والتاسع عشر •

ومما يدل على أن نيكلسون اذ ينقد الأساليب الدبلوماسية الجديدة وبخاصة الأسلوب البرلمانى فى الأمم المتحدة انما ينقد المبادىء التى تقوم عليهـــا هذه المنظمة ، ما وجهه من نقد عنيف الى مبدأ علانية المفاوضات ، وطعنه فى سائر المقومات الأساسية للدبلوماسية البرلمـــانية • ذلك أن هـــذه المقومات كانت نتيجة لاعتراف المجتمع الدولى بحقوق الشعوب • وقوة الرأى العام العالمى ، وضرورة الافادة من وسائل الاتصال الحديثة فى نقل ما يدور فى المؤتمرات الدولية من مساجلات حول القضايا المطروحة الى الشعـــوب التى تتأثر مصائرها بما تضعه هذه المؤتمرات من قرارات والتى تتحمل فى النهاية عبء التوتر الدولى وما ينجم عنه •

ومن ثم كان نيكلسون فى تفنيده لآراء الرئيس ويلسون برغم انتمائه الى الغرب ينقد فى شخصه الدبلوماسية المفتوحـــة التى أعلن شعـــارها وتزعم أنصارها ، اذ عده مسايرا للينين فى دعوته تلك بدلا من أن يقف فى طريق انتشار مبادئه المناهضة للمبادىء الغربية ، كما عد دعوته الى سيادة مبادىء الديمقراطية مواعظ مثالية لا تتفق مع الواقع • وهو يعرب عن ذلك صراحة فى قوله : « لقد أعلن ويلسون فى ٢٧ سبتمبر أن العدالة التى يتحتم على أمريكا أن تحققها ، وتعمل لها ، يجب أن تكون من النوع الذى لايراعى المصالح الشخصية ، ولا يتعرف على أية مقاييس غير الحقوق المتكافئة للشعوب المعنية.

بيد أن تفسير حكمه الأخير قد شوه نتيجة لتحريفه عدة مرات حتى أصبح معناه غير مقتصر الدلالة على المساواة فى الحقوق بين الدول الصغيرة والدول الكبيرة ، بل شمل المساواة بين آرائها وأهوائها ٠ وهذه هى المرة الأولى التى توسع بها مضمون « مبدأ المساواة » ليدل على المساواة بين الشعوب ٠ غير أن هذه الفكرة لا تتلاءم مطلقا مع الحقيقة ، وكنتيجة لذلك تخلق أفكارا فى غاية التعقيد والارتباك » ٠

فهذا الشاهد من أقوال نيكلسون واضح فى دلالته على عدم ايمانه بمبدأ المساواة بين الدول كبيرها وصغيرها وهو أول مبادىء الأمم المتحدة ، وعلى عدم ثقته فى رأى الشعوب كما سبق أو أوضحنا فى نقده للرأى العام العالمى ونعيه على عصبة الأمم أنها ترتكز على دعامة لا يركن اليها ويعنى بهذه الدعامة هذا الرأى العام ٠ وهو يقول فى موضع آخر : « نجم عن المساعى التى بذلها الرئيس ويلسون لتطبيق مبادىء الديمقراطية الأمريكية فى مجال العلاقات الدولية أن ظل الدبلوماسيون يمارسون أسلوب المحالفات والتكتلات البغيضة بكل جراة ووقاحة » ٠ ويقول أيضا فى التنديد بالدول الصغيرة التى تخلصت حديثا من ربقة الاستعمار وتبوأت مقعدها فى المنظمة الدولية ووقفت تناوىء السياسة الأوربية الاستعمارية : « ان فكرة المساواة بين الدول والشعوب قاطبة ، قد دفعت الكثيرين من أبناء الدول الصغيرة ــ خاصة فى بعض دول آسيا وأمريكا اللاتينية ــ الى تشكيل تكتلات وظيفتها معارضة اقتراحات الدول العظمى سواء أكانت تلك الاقتراحات معقولة أو غير معقولة » (٧) ٠

تلك هى الدوافع التى حدت بنيكلسون الى التنديد بالدبلوماسية البرلمانية والحكم عليها بعدم الصلاحية ، والمناداة بالعودة الى أساليب الدبلوماسية القديمة ٠ وقد أدى به تظاهره بالموضوعية فيما قدم من آراء متحيزة الى المغالطة والوقوع فى بعض المتناقضات ، الأمر الذى وضح بجلاء فيما عرضناه من أقواله ٠

نقائض مورجنتاو :

سبق أن بينا أن نظرية مورجنتاو فى عناصر الأمن القومى والسلام الدولى ، وهى التى يطلق عليها الواقعية السياسية ، تقوم على رفض مبادىء الأخلاق وقواعدالقانون الدولى، والعمل على أساس التوفيق بين المصالح الدولية المتعارضة بأساليب المساومة والتهديد ٠ فالمصلحة وحدها هى المعيار الدائم الذى يقاس به العمل السياسى ويوجهه ٠ والمبادىء عند مورجنتاو شأنها شأن « العقائد ليست صحيحة أبدا ، لأنها مطلقة ولأن شئون الناس دائما نسبية ومشروطة ٠

---

(٧) المرجع السابق ، ص ٨٨ ــ ٩٠

ففى وسع أى سياسى أو صحفى أن يضيف اليها شيئا جديدا فى أى وقت لأنه يعتقد أنها تلقى تجاوبا شعبيا ، وهكذا فهى تنمو وتترعرع ، وهى قد تعنى كل شئ فى أية لحظة وقد لا تعنى شيئا ، ولا يعرف انسان ما ستكون عليه ٠ فأنت تسلم بها الآن ، فى الحدود الغامضة لما تفترضه فيها ، وعليك أن تسلم بها فى الغد ، عندما يعنى نفس الاسم شيئا آخر لم تسمع به قط ٠ وهى كالسراب الخادع ٠ وهل هناك ما هو أكثر مناقضة للحكمة السياسية والمنطق السليم من التقدم بتأكيد مطلق لا علاقة محددة له بأية مصلحة من مصالحنا الراهنة المعرضة للخطر ، وان كان ينطوى على احتمالات كثيرة تخلق تعقيدات لا نستطيع التكهن بها ، وان كانت لا بد وأن تضايقنا عندما تظهر الى حيز الوجود » ٠

والحرب عنده مشروعة بل محتمة ، لا دفاعا عن مبادئ القانون وحقوق الانسان بل حفاظا على المصلحة القومية ، اذ يقول ق « ان الأمن القومى هو الحد الأدنى الذى لا شئ دونه ، والذى يتحتم على الدبلوماسية أن تدافع عنه بقوة كافية ، ودون أى تنازل أو تهاون وحتى ولو أدى بها ذلك الى الحرب » ٠ « ثم يستدرك قائلا : « أنه يجب على الدبلوماسية أن تحذر التطرف فى تحيزها للدولة التى تعبر عنها وفى التجاهل المطلق لما يأمله الآخرون ويخشونه ٠ بيد أن نظرتها الى المصالح القومية للدول الأخرى يجب أن تكون على صعيد الأمن القومى للدولة ٠ وبعد أن تحدد الدولة مصالحها القومية على صعيد أمنها القومى يصبح فى وسعها أن تتراجع عن مواقعها البعيدة بالنسبة اليها والقريبة من غيرها اذ تدخل فى مجال الأمن القومى لهذا الغير ، وأن تنسحب الى مجالها هى ، مقتنعة بفلكها ٠ فهذه المراكز النائية لا تضيف شيئا الى الأمن القومى للدولة ، وانما تكون غرما عليها ، وقواعد يتعذر الحفاظ عليها فى زمن الحرب ٠ وكلما بعدت الدولة بمجال أمنها القومى عن مجال غريمتها كانت أكثر اطمئنانا الى سلامتها ، وهذا ينطبق على الكتلتين المتنافستين أيضا ، ففى وسع كل منهما أن ترسم خطا لنفسها يبعد بها عن الكتلة الأخرى ، معلنة أن مجرد الاقتراب من هذا الخط أو لمسه يعنى الحرب » (٨) ٠

وأول متطلبات دبلوماسية التوفيق التى ينادى بها مورجنتاو هو « التخلى عن وهم الحقوق عديمة الجدوى مقابل الحصول على جوهر المنافع الحقيقية ، ذلك لأن الدبلوماسية التى تفكر على الصعيدين القانونى والدعائى قد تميل الى الاصرار على نص القانون ، كما تفسره هى ، مع تجاهل النتائج التى قد يعنيها هذا الاجراء لدولتها من ناحية وللانسانية كلها من الناحية الأخرى ٠ والدبلوماسية التى تخلط بين أوهام الحقوق القانونية وبين واقع المنفعة

(٨) Politics among Nations, p.p. 541 — 543.

السياسية لابد أن تجد نفسها فى وضع قد يكون لها الحق القانونى فى أن تكون فيه دون أن تكون لها فى ذلك أية مصلحة سياسية » • ولكى تحقق الدبلوماسية هدفها الأساسى وهو خدمة المصالح القومية فى رأى مورجنتاو يجب ألا تقوم على « التقدم عن طريق تحطيم العقبات التى تقف فى الطريق ، بل التراجع أمامها ، والالتفاف حولها ، والمناورة عليها ، واضعافها وتخفيف حدتها بصورة متدرجة عن طريق الاقناع والتفاوض والضغط التى تعتبر الادوات التقليدية للدبلوماسية • ويكون تفكير الدبلوماسيين والحالة هذه معقدا وماكرا ، قائما على المناورات التى تهدف قبل كل شىء الى تجنب مطلقات النصر والهزيمة • والى الالتقاء مع الجانب الآخر على الأرض المتوسطة التى يهيئها التوفيق التفاوضى » •

ومن أهم قواعد الدبلوماسية عند مورجنتاو أن تكون الحكومة فى توجيه سياستها الخارجية قائدة للرأى العام لا خاضعة له ، لان المتطلبات العقلانية للسياسة الخارجية الصالحة لا تستطيع الاعتماد منذ البداية على تأييد الرأى العام الذى ينساق فى ايثاراته وأهوائه وراء عواطفه أكثر من انسياقه وراء عقلانيته • وينطبق هذا بوجه خاص على السياسة الخارجية التى تهدف الى التوفيق ، والتى لا بد لها من أن تتساهل بشىء من مطالب الجانب الآخر مقابل تحقيق شىء من أهدافها • فعلى رجال الدولة من سياسيين ودبلوماسيين ألا يكيفوا أشرعتهم مع رياح العواطف الجماهيرية ، ويستخدموا هذه الرياح فى الوصول بسفينة الدولة الى ميناء السياسة الخارجية الصالحة ، مهما كانت الطريق التى يتبعونها ملتوية ومتعرجة • ويضرب مورجنتاو بمؤتمر برلين عام ١٨٧٨ مثلا على نجاح الدبلوماسية التقليدية فى منع الحرب ، اذ « تمكن المؤتمر بالوسائل السلمية لدبلوماسية التوفيق من تسوية القضايا التى ظلت تفصل بين بريطانيا وروسيا منذ نهاية الحروب النابليونية أو من جعلها صالحة للتسوية • فلم تنشب حرب فعلية بينهما طيلة الخمسين عاما التالية بالرغم من أن خطرها كان دائم الوجود » • كما يضرب بتشرشل مثلا على رجل السياسة الناجح فى الشئون الدولية بفضل اتباعه قواعد دبلوماسية التوفيق التقليدية لتحقيق القوة والسلام ، مستشهدا بقوله • « ان الفرصة المثلى لتجنب الحرب هى دفع الأمور الى المقدمة ، بالاتفاق مع الدول الديمقراطية الغربية الأخرى ، والوصول مع الحكومة السوفييتية عن طريق الاجراءات الدبلوماسية الرسمية وكل ما تتطلبه من سرية واهتمام الى تسوية دائمة »(٩) •

ويبين من هذه الشواهد أن مورجنتاو يتبنى نظرية الحفاظ على التوازن بين القوى الكبرى وهى لا تختلف فى جوهرها عن نظرية السياسة الدولية فى القرن التاسع عشر ، تلك السياسة التى كانت تقوم على أساس تقسيم العالم

---

(٩) المرجع السابق ، ص ٥٤٥ ، ٥٤٦ •

الى دول كبرى ودول صغرى وهيمنة الأولى على الثانية • وهو لا يختلف عن نيكلسون فى تحيزه للكتلة الغربية ، وفى تحامله على الكتلة الشرقية واهماله التام للقوى الجديدة النامية فى العالم الثالث بصفة عامة وفى آسيا وافريقيا بصفة خاصة • أما فيما يتعلق بالدبلوماسية الحديثة فهو يقصر هدفها على تحقيق المصالح القومية بوصفها أداة للسياسة الخارجية ، ويقصر دورها فى سبيل تحقيق هذا الهدف على التوفيق بين مصالح القوى الكبرى التى يحددها فى الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفييتى وحدهما • كما أنه يدعو الى استخدام الدبلوماسية السرية ، والأساليب الدبلوماسية الميكيافيلية التى تقوم على أن الغاية تبرر الواسطة كما يبدو من قوله « مهما كانت الطريق التى يتبعونها ملتوية ومتعرجة ، وتوصيته السياسيين والدبلوماسيين بتجاهل الرأى العام الذى يطلق عليه « رياح العواطف الجماهيرية » • ومن الواضح أن هدف الدبلوماسية ودورها كما يحددهما مورجنتاو يتعارض مع ميثاق الأمم المتحدة بصفة عامة ، اذ يقوم الميثاق على أساس المساواة بين الدول ، وحق كافة الشعوب فى السيادة والاستقلال والاعتراف بحقوق الانسان والاستناد الى قوة الرأى العام العالمى • كما أن ايمانه بحتمية الحرب دفاعا عن المصالح القومية يناقض أول مبادىء الميثاق وهو نبذ الحرب كوسيلة لحل المنازعات الدولية • أما السلام الذى يقرنه بالقوة فهو السلام من وجهة النظر الأمريكية أى السلام الذى يحقق مصالح الولايات المتحدة وليس السلام العالمى • وهو لذلك يركز على الأمن القومى دون السلم والامن الدوليين •

كما يبين من الشواهد المتقدمة ازدراء مورجنتاو للدبلوماسية القائمة على أسس من قواعد القانون الدولى والمبادىء الأخلاقية المتعارف عليها وتقدير الرأى العام • ولما كان اقرار تلك القواعد والمبادىء والاعتراف بحقوق الشعوب وقوة الرأى العالم العالمى من أهم أسس التفرقة بين الدبلوماسية القديمة والدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة ، فان مورجنتاو – انطلاقا من نظريته – ينحاز صراحة الى الدبلوماسية الأولى ويحكم بالفشل على الثانية فهو يقول : « ان فى وسع الدبلوماسية أن تبعث نفسها اذا استطاعت اعادة الأساليب التى سيطرت على العلاقات المتبادلة بين الدول منذ أقدم عصور التاريخ » • والأساليب التى يقترح احياءها هى طرائق الدبلوماسية القديمة بصفة عامة والمفاوضات الثنائية القائمة على التوفيق بين المصالح المتضاربة بصفة خاصة • وهو يرى أن هذه الأساليب هى وحدها الكفيلة بتحقيق الهدف الذى حدده للدبلوماسية أى الحصول على القوة والسلام ، دون أن يضع فى اعتباره التغير الذى طرأ على النظام الدولى •

ويعمد مورجنتاو – تأييدا لرأيه فى صلاحية أسلوب المفاوضات الثنائية وحده وعقم أسلوب الدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة الى سلسلة من المغالطات • فهو يعقد مقارنة بين نظام الدولة وبين نظام الأمم المتحدة لينتهى

من ذلك الى القول بخلو المنظمة الدولية من دستور لها أو رئيس جمهورية يستخدم حقه في النقض ، ومن ضوابط اجرائية ومن قوة تنفيذية · ومن ثم فقد بنى نتائجه على أساس خاطيء ، لأن المقارنة هنا مع الفارق ، فلم يقـل أحد ان الأمم المتحدة دولة أو حكومة من الحكومات حتى تصـبح المقـارنة من جميع الوجوه ، وانما الصحيح أن تعقد المقارنة من حيث الشكل وحده دون الجوهر كما سبق أن بينا · كما أن مورجنتاو ينفى حقيقة قائمة وهى وجـود قانون تاسيسى للمنظمة وهو ميثاقها · أما نعيه على المنظمة أنها لا تستند الى قوة تنفيذية للالتزام بقراراتها ، فان شأن الميثاق في هذا هو شأن القـانون الدولى العام والفارق بينه وبين القوانين الوطنية ، ولم يذهب أحد مع ذلك الى حد الدعوة الى الغاء القانون الدولى والا عمت الفوضى وشريعة الغابة المجتمع الدولى · وينفى مورجنتاو أيضا وجود ضوابط اجرائية للدبلوماسية فى الأمم المتحدة متجاهلا بذلك حقيقة أخرى وهى وجود لوائح اجرائية للأمم المتحدة وفروعها · ثم ينفى وجود ضابط يحمى الأقلية من الأغلبية رغم وجود حـق الاعتراض الذى شرع أصلا لذلك الغرض ، وما يلبث أن يناقض نفسـه حين يسلم بأنه فى وسع الأقلية أن تحمى نفسها بحق النقض · أمـا اتهـام الرأى العام ، من جانب معارضى الأمم المتحدة وأسلوبها الدبلوماسى البرلمانى ، بانعدام الادراك ، فانه أمر مجاف للحقيقة ، فلقد بلغ الرأى العام العالمى من النضج ما استطاع به أن يفرض اتجاهاته على السياسات الدولية ، فأصبح السلم العالمى لا الأمن القومى وحده يدخل فى حساب الساسة والدبلوماسيين · بل انه الى الرأى العام يعزى الفضل فى اتجاهات القانون الدولى الحـديث ومبادئه من حيث الاعتراف بحق تقرير المصير وادانة الاستعمار ومشروعيـة ثورات التحرير وحظر الحرب واقرار الحقوق الاقتصـادية والاجتماعيـة والانسانية ·

والواقع أن خطل الرأى المعارض لدبلوماسية المنظمة العالمية يرجع الى الحكم عليها فى ضوء ما حاق بها من أزمات بسبب الحرب الباردة ، وكان الأجـدر تقديرها فى ضوء مبادئها وأهدافها وأساليبها · فالعيب لا يكمـن فى تلك المبادىء والأهداف والأساليب ، ولكنه يرجع الى آفة تلك الحرب التى لم يكن ثمة مفر من انعكاسها على الأمم المتحدة كما أوضحنا آنفا ·

وأخيرا فان مزية الخبرة التى تحققها الدبلوماسية التقليدية متوافرة فى الأمم المتحدة بحكم اختيار الدول ممثليها الدائمين لها من العناصر المشهود لها بتلك الخبرة حتى أن بعضهم سلخ فى وظيفته هذه سنوات طويلة متتابعة ·

المبحث الثانى

مزايا الدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة

اتساع دائرة العمل الدبلوماسى :

ليس من الحق أن الدبلوماسية المفتوحة باشكالها المختلفة قد صعبت العمل الدبلوماسى كما يعتقد بعض معارضيها وانما العكس هو الصحيح. فلقد وسعت دائرة هذا العمل حين لم يعد الاهتمام بالدبلوماسية مقصورا على الدبلوماسيين « الرسميين » ، وانما غدا يشمل المواطنين جميعا لا الحكام وحدهم ، بل ان الدبلوماسية الحديثة أصبحت تخاطب الشعوب قاطبة وتستحوذ على اهتمامها ، كما أصبح الساسة والقادة فى ظل النظام الديمقراطى وتلاشى الفواصل بين السياسة والدبلوماسية يشاركون فى ممارستها . ولما كانت دبلوماسية المؤتمرات والمنظمات الدولية أبرز أشكال الدبلوماسية المفتوحة ، فان هذا القول ينسحب عليها بالضرورة ، فتصبح دائرة العمل الدبلوماسى فيها أكثر انبساطا من حيث المشاركين فيه والمهتمين به بحكم كونها دبلوماسية جماعية أو دبلوماسية متعددة الأطراف .

كما اتسعت دائرة العمل الدبلوماسى فى ظل الدبلوماسية البرلمانية نتيجة اتساع نطاق العلاقات الدولية وخروجها عن محيط الأسرة الأوربية ، وما اقترن بهذا التطور من ازدياد مظاهر النشاط فى هذه العلاقات . وبذلك خرجت الدبلوماسية من نطاقها القومى الضيق الى محيط المجتمع الدولى الكبير ، وأصبحت أكثر احساسا بمقتضيات « العالمية » مما اقتضاها أن تطور نفسها لمواجهة الأعباء الجديدة التى ألقيت على عاتقها . ومن مزايا الدبلوماسية البرلمانية أن نشاطها لا يقتصر على الجانب السياسى ، بل يمتد الى ميادين أخرى فى الجوانب الفنية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية . وبذلك خلق هذا اللون من الدبلوماسية نوعا من التعاون بين الدول وفتح آفاقا لظهور دبلوماسيات جديدة مثل دبلوماسية المساعدات الاقتصادية والدبلوماسية الشعبية .

ويعتبر الأمم المتحدة ومن قبلها عصبة الأمم أكثر النماذج تمثيلا للدبلوماسية البرلمانية فى اتساع نطاقها ، فالنقاش ــ أن لم يكن التفاوض ــ يتم بالاشتراك الكامل لكل عضو من أعضاء المنظمة صغيرها وكبيرها . وبالاضافة الى ذلك فان الأمم المتحدة قد أنشأت كثيرا من اللجان والوكالات المتخصصة وجميعها ذات طابع جماعى . ولا ريب فى أن تجمع وفود الدول الأعضاء القادمين من جميع

القارات في فروع الأمم المتحدة ولجانها ووكالاتها وعرض كل وفد قضيته واعرابه عن وجهة نظره في الشئون الدولية وفي المشكلات التي يواجهها المجتمع الدولى ، من شأنه أن يبلغ بالنشاط الدبلوماسي الى القمة ، ولا سيما اذا وضعنا في الاعتبار انقسام العالم الى معسكرين رئيسيين لكل منهما نظامه الاجتماعى الخاص وما صحب ذلك من صراع سياسي مرير بينهما مما اصطلح على تسميته بالحرب الباردة ، ونشأة مجموعات جديدة ذات مذاهب وأنظمة متميزة على المسرح الدولى ، وبروز بؤر للاضطراب والتوتر • فقد اقتضى ذلك الدبلوماسية البرلمانية في الأمم المتحدة أن تبحث عن وسائل وأساليب مستحدثة تتناسب مع ما جد من تطورات عالمية وتستطيع أن تصل بها الى تحقيق أهدافها •

كفالة تضامن المجتمع الدولى :

اذا كانت المساواة القانونية بين الدول ذات السيادة قد وجدت وتقررت كاحدى خصائص قيام الدولة الحديثة ، فان الدبلوماسية البرلمانية في الأمم المتحدة التي تقوم على أساس التصويت بالأغلبية تهيىء أكبر الفرص لممارسة هذا المبدأ ، بل هي عامل يكفل تضامن المجتمع الدولى وشعوره الموحد بالمسئولية نحو السلام والأمن والاستقرار • كما أنها توجد اتصالا وثيقا بين أعضاء الوفود في الاجتماعات الرسمية والاجتماعات الخاصة خارج اللجان أقوى من ذلك الذي يوجده اتصال زملائهم في السفارات الذي وصفه نيكلسون بتضامن الدبلوماسيين في اطار هيئة أو نقابة واعتبره ميزة للدبلوماسية التقليدية لا تتوافر في الدبلوماسية الجديدة • كما أن الاتصال بين أعضاء الوفود أكثر توفيرا لسبل التعارف وتيسيرا لمزيد من التفاهم • ولا شك أن ظاهرة تجمع ممثلى الدول الأعضاء في الجمعية العامة للأمم المتحدة وما يدور بينها من حوار وتبادل للرأى من شأنها أن تجعل هذه الجمعية مؤتمرا دوليا يمثل العالم بأسره ، ويدفعه خطوة على طريق وحدته نتيجة ما يحققه من اتصال مباشر بين الشعوب أوثق وأكثر اتساعا مما عرفته في تاريخها •

فالعمل الدبلوماسي المشترك في هذا المحيط الدولى الكبير يزيل الحواجز الجغرافية التي تفصل بين الأمم ، ويسهم في ازالة الحواجز الأخرى وفي تذويب الفوارق بين الناس وهذا يؤدى في النهاية الى العمل النافع للصالح العام العالمى •

انشاء قناة اتصال بين المجموعات الدولية :

ان الدبلوماسية البرلمانية التي تتخذ من المنظمات الدولية أو الاقليمية اطارا لها ، ومثلها في ذلك الدبلوماسية المفتوحة في المؤتمرات الدولية ، تمثل قناة اتصال بين وفود الدول المشتركة في هذه المنظمات أو المؤتمرات

تستطيع هذه الدول عن طريقها أن تدفع العلاقات الودية القائمة بينها قدما الى الأمام أو تزيل ما يكون قد علق بهذه العلاقات من فتور ، أو تسوى ما قد يكون محل تنازع بينها من قضايا سياسية أو غيرها • وكثيرا ما أدى هذا النوع الخاص من النشاط الدبلوماسى الى اجراء مباحثات ثنائية ومفاوضات بين الوفود تسفر فى الأغلب الأعم عن عقد معاهدات أو اتفاقات دولية • كما أن الدبلوماسية المفتوحة فى المؤتمرات الدولية من شأنها أن تؤدى عادة الى تنسيق الآراء والمواقف التى تتخذها الكتل أو المجموعات الدولية التى تجمع هذه المؤتمرات بين ممثليها ، وذلك فى المسائل المختلفة المطروحة للمناقشة تحت منابر المنظمة العالمية وفروعها ولجانها •

ولعل ما يحدث بين وفود الدول العربية أو أعضاء المجموعة الأسيوية الافريقية أو ممثلى دول عدم الانحياز بالأمم المتحدة من اجتماعات تهدف الى الاتفاق حول طلب ادراج احدى المسائل فى جدول أعمال المنظمة الدولية وأساليب العمل الدبلوماسى لتحقيق هذا الغرض ، أو تهدف الى تنسيق خططها حول مشروعات قرارات تقدم الى المنظمة باسمها ، هو خير شاهد على ما نقول (١٠) ومن أجل هذا التنسيق أصبح تحديد موعد انعقاد مؤتمرات الدول غير المنحازة قبيل عقد الدورة السنوية للأمم المتحدة تقليدا معمولا به• ومن أبرز الأمثلة على ذلك اجتماع مؤتمر القمة الرابع لدول عدم الانحياز فى الجزائر خلال شهر سبتمبر سنة ١٩٧٣ ، ثم التئام شمل هذه الدول فى الدورة الثامنة والعشرين للجمعية العامة للأمم المتحدة عقب انتهاء أعمال المؤتمر مباشرة • كما عقد وزراء الخارجية العرب اجتماعا فى نيويورك دعا اليه الأمين العام لجامعة الدول العربية فى وقت معاصر للدورة المشار اليها للاتفاق على خطة العمل المشترك أثناء انعقادها عند النظر فى العدوان الاسرائيلى على الدول العربية أو ما اصطلح على تسميته بأزمة الشرق الأوسط •

وقد حققت الدبلوماسية المفتوحة فى مؤتمر الدول غير المنحازة هدفها ، وذلك بالاتفاق على أن تتخذ تلك الدول فى الجمعية العامة عند مناقشة أزمة الشرق الأوسط موقفا موحدا يقوم على ادانة سياسة اسرائيل التوسعية العنصرية ، ورفض سياسة الأمر الواقع ، والدعوة الى تنفيذ قرارات الأمم المتحدة فيما يتعلق بحظر احتلال أراضى الدول بالقوة واعادة حقوق شعب فلسطين •

وقد سبق أن بينا أن ممارسة دول آسيا وافريقيا ثم الدول غير المنحازة للدبلوماسية البرلمانية خارج الأمم المتحدة وداخلها كانت فى مقدمة العوامل

---

(١٠) عز الدين فوده ، التنظيم الدبلوماسية ، ص ١٨٢ •

التي دعمت حركات ألتحرير والكفاح ضـــد الاستعمار والتمييز العنصرى ، وساعدت على انضمام كثير من الشعوب فى هاتين القارتين الى الأمم المتحدة بعد حصومها على استقلالها وسيادتها · كما أدت هذه الدبلوماسية الى توثيق التعاون بين هذه الدول فى مختلف المجالات وتنسيق سياساتها الخارجيـــة فى سبيل تحقيق الأمن والاستقرار والتنمية الاجتماعية والاقتصادية لشعوبها· ومن طريق الدبلوماسية البرلمانية استطاعت المجموعة الأسيوية والافريقيـة في الأمم المتحدة ودول عدم الانحياز بصفة خاصة توطيد مكانتهـــا وفرض شخصيتها على المسرح الدولى ، والحفاظ على مصالحها ، والتأثير في الأوضاع والاتجاهات الدولية ولا سيما فيما يتعلق بقضية السلم العالمى ·

ومن أبرز ما أنجزته الدبلوماسية البرلمانية للمنظمات الدولية أخيرا فى مجال الدفاع عن حقوق الدول المتوسطة والصغيرة التى تضم معظم شـعوب العالم ، ومقاومة الاستعمار بأشكاله المختلفة ، والعمل على تثبيت مبادىء الأمم المتحدة وأهدافها ، ما سبق أن ذكرناه فى شأن الدور الذى قامت به منظمة الوحدة الافريقية تأييدا للدول العربية ضد العدوان الاسرائيلى الذى وقـع عليها فى ٥ يونيو سنة ١٩٦٧ ، على أساس أنه انتهاك صارخ لقواعد القانون الدولى ، وتحد لقرارات الأمم المتحدة ولا سيما قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ ، وعدوان على جمهورية مصر العربية وهى عضو مؤسس فى منظمة الوحـدة الافريقية · وقد بدأ هذا التأييد بصورة ايجابية فى اعلان عدد كبير من دول المنظمة قطع علاقاتها الدبلوماسية باسرائيل بعد اندلاع القتال بين سوريا ومصر وبين اسرائيل فى ٦ أكتوبر سنة ١٩٧٣ بسبب استمرار اسرائيل فى احتلال الأراضى العربية واعتداءاتها المدبرة المتواترة (١١) ·

تمثيل الرأى العام العالمى :

ان أساس نظرية الدبلوماسية المفتوحة أو الديمقراطية كما يحددها نيكلسون أن الدبلوماسى موظف تابع لوزارة الخارجية التى هى عضـو فى مجـلس الوزراء ، ومجلس الوزراء يمثل الأغلبية البرلمانية ، والبرلمان هو ممثـل لسلطات الشعب · وعلى هذا الأساس أضحت الدبلوماسية تقـع فى نطاق الاشراف الشعبى ، وأصبح بذلك عمل الدبلوماسى خاضعا للرقابة والفحص الدقيق من الهيئة التشريعية · فى تطلب هـذا التطور فى الدبلوماسية فى تعاملها اليومى أن تتوافق الى حد كبير مع رغبات الناخب الذى غـدا أمـر الدبلوماسية يشغله · ويصدق هذا القول على الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة ، فلقد انشئت هذه المنظمة استجابة للرأى العام العالمى ، وصيغت

---

(١١) بلغ عد دالدول الافريقية التى قطعت علاقاتها الدبلوماسية باسرائيل منذ ٦ أكتوبر حتى ٢ نوفمبر سنة ١٩٧٣ ٢٧ دولة كانت آخرها ليبريا ·

على غرار البرلمانات الوطنية – من حيث قواعد تنظيمها واجراءات عملها – لتقوم بما تقوم به هذه البرلمانات من الرقابة على الحكومات . تلك الرقابة التى تحققها علانية المناقشات الدائرة فيها وما يتخذ فيها من قرارات . وهى تستمد وجودها من المصدر الذى أنشأها وهو قوة الرأى العام العالمى ، ومن ثم تدور معه حياة وعدما ، وقوة وضعفا . كما تستمد منه شرعيتها ، فاذا لم تحقق ارادته أو انحرفت عنها فقدت هذه الشرعية ، ومن أجل ذلك أطلق على الأمم المتحدة البرلمان الدولى .

ولقد تدرجت دبلوماسية الأمم المتحدة وتطورت مع الزمن ، واكتسبت طابعا خاصا شد اليها الرأى العام العالمى للأسباب الآتية :

١ – أن غاية المنظمة الدولية – اذ تمارس دبلوماسيتها – هى العمل من أجل الصالح العام المشترك للأسرة الدولية .

٢ – أنها فى سبيل تحقيق هذه الغاية تعمل لتنسيق التعاون الدولى من أجل رفاهية الشعوب ووضع الأسس الصحيحة للتقدم الاقتصادى والاجتماعى لجميع الامم والشعوب النامية .

٣ – أن الدبلوماسية التى تمارس فى الأمم المتحدة علنية وليست سرية . فقد عانى العالم من الدبلوماسية السرية حتى شاع انطباع بأن مأساة الحرب العالمية الأولى جاءت نتيجة لهذه السرية . ولما تحولت الدبلوماسية الى نظام المؤتمرات والمنظمات الدولية التى تجرى المناقشة والمناظرة العامة من فوق منابرها أتيحت للشعوب أداة تمكنها من متابعة ما تقوم به الدبلوماسية من جهود فى سبيل استدامة السلم والأمن . كما أتيح لها أن تؤثر فيما يتخذ الأطراف من مواقف فى هذا الشأن ابان سير المفاوضات (١٢) . ولهذا أصبحت دبلوماسية المؤتمرات والمنظمات أقرب الدبلوماسيات الى الرأى العام العالمى ، وأفضلها عنده (١٣) .

٤ – أن الرأى العام العالمى يعقد على دبلوماسية الأمم المتحدة بصفة خاصة أمله فى تحقيق السلام العالمى . وقد عبر لورد سترانج عن تزايد اهتمام الشعوب بتلك الدبلوماسية بقوله : « فى عالم أصبحت فيه الحرب

---

(١٢)

Jessup, Parliamentary Diplomacy, extract of the «Recueil des cours», 1956.

Dag Hammarskojold, The Vital Role of the United Nations in a Diplomacy of Reconciliation. United Nations Review, May 1958.

(١٣) السفير محمد التابعى ، التطور المعاصر للدبلوماسية ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، المجلد ٢٥ سنة ١٩٦٩ .

مأساة كل انسان وكابوسه تصبح الدبلوماسية محور اهتمام كل انسان » .
ويبدو هذا الاهتمام فيما تجده الدبلوماسية البرلمانية فى مجلس الأمن وفى الجمعية العامة من صدى عالمي عميق لما يدور فيهما من مناقشات حول المشكلات السياسية الدولية .

تطوير القانون الدولى والتمهيد لسيادته

تهدف الأمم المتحدة أساسا الى نبذ استخدام القوة لتحقيق أهداف السياسة الوطنية ودعوة الدول الى الاحتكام لقواعد القانون الدولى كما انتهى اليها . وقد اقتضى هذا الهدف أن ينشىء مؤسسو المنظمة الدولية محكمة العدل الدولية . غير أنه ترد على هذه المحكمة قيود كثيرة تحول بينها وبين أن تصبح السلطة القضائية الكبرى فى العالم والجهاز القادر على تطوير القانون الدولى واقرار سيادته . ذلك أن اختصاصها مقصور على الحالات التى ترفعها اليها الأطراف المتنازعة وترتضى ما تصدره من أحكام ، فهى لا تملك التصدى فى غير هذه الحالات ، كما أن كيانها وسلطاتها تتعرض لتأثير التيارات السياسية فى الأمم المتحدة لكونها فرعا من فروع الأمم المتحدة التى هى بمثابة تنظيم سياسى ودبلوماسى أولا وقبل كل شىء . بل ان تنفيذ أحكامها يخضع لسلطة مجلس الأمن ، فمن المتفق عليه أن للمجلس أن يطرح حكم المحكمة جانبا ، وأن يصدر توصيات أخرى من جانبه فى شأن النزاع ، قد تختلف عن مضمون حكم المحكمة الدولية (١٤) .

ولئن كانت تلك العوامل والأوضاع الدولية قد أدت الى سيطرة الأساليب الدبلوماسية ، وغلبة وسائل فض المنازعات بالطرق الدبلوماسية على القواعد القانونية فى ظل ميثاق الأمم المتحدة ، فان هذه القواعد قد وجدت سبيلها الى التطوير والتدعيم عن طريق تلك الأساليب الدبلوماسية نفسها ، اذ أدت الدبلوماسية البرلمانية دورها فى صيانة السلم وتعزيز الأمن وفض المنازعات، بالدعوة الى التزام الدول المتنازعة بصفة خاصة والمجتمع الدولى بصفة عامة بمبادىء الحق والعدل والقانون . واذا كان من الطبيعى أن تسعى كل دولة الى استخدام الدبلوماسية البرلمانية أداة لتحقيق مصالحها الخاصة ، وأن تلجأ بعض الدول الى أساليب الضغط والتحايل والتآمر لتنفيذ أهدافها ، فان هذه الدول ذاتها لا تستطيع أن تعلن عن مقاصدها الحقيقية أو تبدى رفضها صراحة للانصياع لقواعد القانون الدولى ، بل انها على العكس من ذلك تحاول أن تبرر مطالبها أو أطماعها بحجج تستند الى تلك القواعد حتى لاتوصم بانتهاك القانون أو العرف الدولى . ونجد ذلك واضحا فى حالات العدوان ، اذ تدعى الدولة

(١٤) د. عز الدين فوده ، النظم الدبلوماسية ، ص ٤٤ .

المعتدية أنها بما تقدم عليه انما تستخدم حق الدفاع عن النفس الذى كفله ميثاق الأمم المتحدة .

ويبدو اهتمام الامم المتحدة بايجاد الوسائل الكفيلة بدعم القانون الدولى تحقيقا لمقاصدها وأهدافها فى اختصاص احدى اللجان الأساسية التابعة للأمم المتحدة وهى اللجنة السادسة بالمسائل المتعلقة بالقانون الدولى وتسجيل المعاهدات والمسائل القانونية . وفى انشاء لجنة للقانون الدولى ضمن اللجان الدائمة غير الأساسية ، وقد تم ذلك بمقتضى قرار من الجمعية العامة فى دورتها الثانية بتاريخ ٢١ نوفمبر سنة ١٩٤٧ تحت رقم ١٧٤ ، وكان ذلك تطبيقا لحكم المادة ١/١٣ من ميثاق الهيئة بانشاء دراسات « بقصد انماء التعاون الدولى فى الميدان السياسى وتشجيع التقدم المطرد للقانون الدولى وتدوينه » .

وبناء على هذا القرار أعدت لجنة القانون الدولى مشروع اتفاقية دولية جماعية تنظم حقوق الممثلين الدبلوماسيين وواجباتهم وحصاناتهم وامتيازاتهم، هادفة من ذلك الى تقرير وتأكيد مبادىء القانون الدولى العام فى هذا الشأن وتطوير قواعده الى ما يحقق مصلحة المجتمع الدولى ويعزز الأمن ويقر السلام.

ومما يجدر بالذكر أن عصبة الأمم سبق أن قامت بجهود مماثلة لتقنين قواعد الدبلوماسية بناء على قرار اتخذته جمعية العصبة فى ٢٢ سبتمبر سنة ١٩٢٤ ، ويقضى بتكوين لجنة من الخبراء يمثلون الحضارات الكبرى والنظم القانونية الرئيسية فى العالم ، ويعملون بعد الاستئناس برأى المجامع القانونية الدولية على تحضير قائمة مؤقتة بمسائل القانون الدولى التى تصلح أو يرغب فى تنظيمها عن طريق تضمينها اتفاقيات دولية فى الوقت الحاضر.

أما الدور الايجابى الذى تقوم به الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة فى مجال تثبيت دعائم القانون الدولى وتطوير مبادئه ، فهو يتحقق من خلال التوصيات والقرارات التى تسفر عنها المناقشات والتى تتضمن اقرارا لتلك المبادىء أو تطويرا لها . كما يتحقق من خلال المعاهدات والاتفاقيات الدولية التى تنتهى اليها المفاوضات الدائرة فى نطاق الأمم المتحدة أو بناء على التوصيات أو القرارات الصادرة فى هذا الشأن . يضاف الى تلك المعاهدات والاتفاقيات الدولية التى تعد من أهم مصادر القانون الدولى ما يستقر عليه العمل فى الأمم المتحدة من قواعد غير مكتوبة تصبح بالتواتر عرفا دوليا ملزما. وتغدو بالتالى مصدرا من تلك المصادر .

وهكذا فانه على الرغم من اختلاف وجهات الكتل المتنافسة فيما يعرض من مسائل على الجمعية العامة أو مجلس الأمن أو غيرهما من الفروع الرئيسية والفرعية للمنظمة الدولية استطاعت الدبلوماسية البرلمانية أن تدعم المبادىء القانونية القائمة وأن تضيف اليها مبادىء جديدة ، مدللة بذلك على أن الرغبة فى السلام

العالمى وتعزيز التعاون الدولى أو الوصول الى اقرار التعايش السلمى هى أمور رئيسبة ، بل هى أقوى من المصالح المتضاربة بحيث تستطيع أن تتخطى حواجز التكتلات العسكرية والسياسية ، لأن حب السلام أوسـع وأعمق من كافة الاختلافات الاقتصادية أو المذهبية • وهذه الجهود التى تبذلها الدبلوماسية البرلمانية من شأنها أن تكلل مساعيها لتعزيز السلم بالنجاح ، مما يمهد السبيل لسيادة مبادىء القانون (١٥) •

ولقد كانت أبرز هذه الجهود هى تلك التى قامت بها المجموعة الافريقية الاسيوية ودول عدم الانحياز ، بالنظر الى أن توطيد أركان القانون الدولى يحقق رغبات شعوبها وآمالها فى التحرر والاستقلال والأمن وحاجتها الى استقرار السلام العالمى وازدهار التعاون الدولى لتحقيق خططها فى التنمية ، وبالنظر أيضا الى أن المبادىء والقواعد التى نص عليها ميثاق الأمم المتحدة تتفق مع المبادىء التى تدين بها تلك الدول • وقد سبق أن تناولنا باسهاب فى الباب الخاص بسياسة عدم الانحياز وأثرها فى الدبلوماسية البرلمانية أبعاد الدور الذى اضطلعت به الدول غير المنحازة سواء داخل الأمم المتحدة أو خارجها فى سبيل دعم وتطوير مبادىء الأمم المتحدة ودبلوماسيتها ، وما نتج عن ذلك الدور من تعزيز وتطوير للقانون الدولى فى مجال الحفاظ على السلم والأمن الدوليين وارساء دعائم التعايش السلمى ونزع السلاح وحل المنازعات بالطرق السلمية والتعاون الدولى وتصفية الاستعمار ومكافحة التفرقة العنصرية •

ويكفى أن نشير فى معرض النتائج الايجابية التى حققتها الدبلوماسية البرلمانية للمجموعة الاسيوية الافريقية الى تثبيت مبدأ المساواة القانونية بين الدول ذات السيادة وحق تقرير المصير وحق الدول فى تأميم المرافق والمشروعات الحيوية واقرار التعايش السلمى كأحد مبادىء القانون الدولى الحديث • وقد انتهت لجنة حقوق الانسان فى سنة ١٩٧٢ من وضع مسودة معاهدة لمعاقبة جريمة التمييز العنصرى • كما تبذل دول عدم الانحياز فى الوقت الحاضر جهودها الدبلوماسية داخل الأمم المتحدة وخارجها بمناسبة أزمة الشرق الأوسط ، لاقرار مبدأ عدم مشروعية الاستيلاء على أراضى الدول بالقوة ، وحظر ظاهرة الارهاب الذى ترتكبه دول وذلك بمناسبة العمليات الارهابية التى تعمد اليها اسرائيل بين حين وآخر • ومن أهم المواثيق والمعاهدات الدولية التى أسفرت عنها جهود الدبلوماسية البرلمانية فى نطاق الأمم المتحدة أو باشرافها الاعلان العالمى لحقوق الانسان واتفاقية موسكو لحظر التجارب الذرية ، وكثير من المعاهدات التى تتناول أوجه التعاون الاقتصادى والتجارى والاجتماعى والفنى والثقافى بين الدول حسبما بيناه فى مواضعه بالتفصيل •

---

(١٥) المرجع السابق ، ص ٤٦ •

الفصل الثالث

تقييم نتائج الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة

تعتبر الجمعية العامة للأمم المتحدة ـ كما سبق أن بينـــا ـ الوعاء الأمثل للدبلوماسية البرلمانية ، على خلاف فى ذلك مع مجلس الأمن بحكم النطـــاق الضيق الذى تمارس فيه هذه الدبلوماسية خلال اجتماعاته ، مما يرجع الى طبيعة تشكيله وعدم وقوف الأعضاء المكونين له على قدم المساواة سواء فى مدة العضوية أو فى سلطة الاعتراض على القرارات الموضوعية ، وبحكم طبيعة الاختصاصات المخولة للمجلس واعتباره الجهاز التنفيذى للمنظمة الدولية • أما المجلس الاقتصادى والاجتماعى والوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة فهى أقرب الى الجمعية العامة منها الى مجلس الأمن فى ممارسة الدبلوماسية البرلمانية ، وان كان اطار هذه الممارسة فى تلك الفروع أضيق منه فى الجمعية العامة بطبيعة الحال مما يرجع أيضا الى عاملى التشكيل والاختصاص •

لذلك فسوف نقصر بحثنا فى تقييم الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة على الجمعية العامة ، فنتناول النتائج التى أسفرت عنها تلك الدبلوماسيـــية ايجابا وسلبا فى اطار هذا الفرع الرئيسى ذى الاختصاص الشامل والعام • ونظرا للصلة الوثيقة بين مجلس الأمن والجمعية العامة فسوف نشير فى البحث الى موقف مجلس الأمن من المشاكل التى عرضت على الجمعية العامة خلال ممارسته لوظائفه بالأسلوب الدبلوماسى البرلمانى القائم على المناقشة وعلى التصويت على مشروعات القرارات التى يسفر عنها النقاش والتداول •

وسوف نتخذ من تنفيذ القرارات التى تصدرها الجمعية العامة ومدى فاعلية هذا التنفيذ معيارا لتقييم الدبلوماسية البرلمانية بها ، باعتبار أن هـــذه القرارات هى حصيلة الجهود الدبلوماسية التى قامت بها جميع دول العالم المتمثلة فى الأمم المتحدة فى اطار الجمعية العامة لتحقيق أهداف المنظمـــة الدولية والتمكين لمبادئها وحل المسائل السياسية ومشاكل الأمن الهامة التى تعرض عليها أو تسويتها ، وباعتبار أن تنفيذ هذه القرارات هو محك تقدير ما تملكه الدبلوماسية البرلمانية فى تلك المنظمة من امكانيات للوفاء بمتطلبات المجتمع الدولى ، وهو بالتالى مقياس الحكم على مدى صلاحية هذا النوع من أنواع الدبلوماسية ومدى قدرته على النهوض بالأمم المتحدة لتصبح جهازا له فاعليته •

وقد نشرت الأســـــتاذة جابريلا روزنر لاند Gabriela Rosner Lande الباحثة بمركز الدراسات الدولية فى جامعة برنستون الامريكية دراســــة بعنوان « بحث فى أوجه نجاح وفشل الجمعية العامة للأمم المتحدة » (١) ‧ وكان قوام هذه الدراسة تحليل مجموعة من القرارات التى أصدرتها الجمعية العامة بصدد ما عرض عليها من قضايا عديدة ، والتى تضمنت مطالبة الدول الأعضاء بانتهاج سياسة معينة ، كما رسمت فى كثير من الاحيان أهـــدافا محددة ‧ ونظرا لما تمتاز به تلك الدراسة من الالتزام بالمنهج العلمى القائم على رصد البيانات الاحصائية الدقيقة وتحليلها واستخلاص مدلولاتهــــا . فسوف نعتمد عليها فى هذا الفصل ‧

وتتناول الدراســـة وظائف المنظمة الدولية فى حـــل المنازعات من زاوية معينة هى مدى استجابة الدول الأعضاء لقرارات الجمعية العامة ، مركزة بذلك على نتائج عملية وضـــع سياسة الأمم المتحدة بواســـطة النظام الذى تقوم عليه وهـــو النظـــام الدبلوماسى البرلمانى ‧ وقـــد بنى التحليل الذى تضمنه البحث على أساس فحص مجموعة من القـــرارات الهامة التى أصـــدرتها الجمعية العامة بقصـــد المساعدة على حفظ السلم الدولى ‧

وقد رأت الباحثة أنه يمكن قياس نجاح الجمعية العامة – فى جهودها لتحقيق أهـــداف المنظمة الدولية ولحل أو تسوية المشـــكلات الهامة المعروضـــة عليها فى مجـــال الســـلم والأمن الدولى – فى ضـــوء أمرين ، أولهما : استجابة الدول الأعضـــاء – وخاصة الدول الأطراف فى النزاع المطروح – لقرارات الجمعية العامة ووضع هـــذه القرارات موضع التنفيذ ‧ والثانى : فاعلية هـــذه القرارات ليس فقط فى تحقيق ما توختة من أغراض خاصـــة ، بل أيضـــا فى تحقيق ما قامت عليه الأمم المتحدة من مقاصـــد عامة ولاسيما ما يتعلق منها بصـــيانة السلم والأمن واقامة علاقات ودية بين الدول ‧

وكان معيار الاســـتجابة لقرارات الجمعية العامة هـــو قيام الأعضـــاء المعنيين أو مجموعة أعضـــاء الجمعية العامة أو كليهما بتنفيذ ما تطلبه الجمعية وتوصى به ‧ أما معيار فاعلية القرارات فهو عدم الاقتصار على انجاز أغراض

---

(١) نشر هذا البحث بعنوان :
An Inquiry into the Successes and Failures of the United Nations General Assembly.

فى كتاب :
The United Natioins in International Politics, edited by : Leon Gordenker, Princeton University Press, 1971, p.p. 106 — 129.

ولم يسبق الافادة من نتائج هذاالبحث أو الاشارة اليه فيما اطلعنا عليه من مؤلفات عربية برغم أصالته وأهميته ، ولعل مرد ذلك الى حداثة نشره ‧

معينة ، بل توسيع قاعدة هذا الانجاز باحداث تاتير فى سياسات رجال السياسة المعنيين وفى انهاء الخلاف القائم • ولهذا التأثير صور متعددة مثل السيطرة على أوضاع متفجرة ، أو المساعدة فى الحد من توتر ناشب ، أو الاسهام فى الدخول فى مفاوضات مباشرة أو وصل ما انقطع منها ، أو المساعدة على الوصول الى شروط الاتفاق الذى وصل اليه أطراف احدى المنازعات ، أو تدبير وسيلة أو خلق حافز على سرعة حسم مشكلة ، أو المعاونة فى سبيل حصر نزاع ما فى نطاق محلى أو منع احتدامه • ولقد يقاس نجاح الجمعية العامة بمدى ما يطرأ على السياسات الخارجية من تحسن • بمعنى أن تدخل هذه السياسات ــ فى أضعف الأحوال ــ ضمن الحدود الدنيا لقبول المجتمع الدولى أو تتمشى فى أحسن الأحوال مع أفضل مقتضيات الوفاق فى السياسة الدواية •

ولا شك فى أن الاستجابة لقرارات الجمعية العامة والتعاون فى سبيل جعلها فعالة لا يعتمدان على جهود المنظمة الدولية فحسب ، بل يتوقفان الى جانب ذلك على كثير من الاعتبارات التى يضعها فى حسابهم من بيدهم وضع القرارات فى الدول المعنية وهم بصدد تحديد مواقفهم السياسية من المسائل المطروحة • ولذلك اقتصرت الباحثة على بيان أبرز العوامل التى تكتنف الأمم المتحدة والتى تؤثر سلبيا أو ايجابيا فى التدابير السياسية التى تتخذها الجمعية العامة • ولا يعدو هذا البيان أن يكون تجربة أولية محدودة النطاق يقصد بها اقتراح نماذج ووضع خطوط أساسية لمزيد من البحث والاستنباط • كما أن العدد المحدود للمسائل التى تناولتها الدراسة من شأنه أن ينفى عن النتائج التى وصلت اليها صفة الجزم والثبات ، ولكنه يشير الى الاتجاهات ويوضح معالم الطريق

وقد قيمت حصيلة القرارات التسعة والعشرين التى أصدرتها الجمعية العامة بشأن عدد من المسائل السياسية الهامة التى عرضت عليها خلال الفترة من ١٩٤٦ الى ١٩٦٢ على أساس علاقتها بمجموعة من المتغيرات تندرج فى خمسة أنواع ، وبهدف الوقوف على أثر كل من هذه المتغيرات فى انجازأهداف الجمعية العامة • وفيما يلى بيان هذه المتغيرات :

١ ــ الوقت والظروف التى صدر القرار فى ظلها •

٢ ــ طبيعة القرار والمسائل الأساسية التى ينطبق عليها •

٣ ــ الوسائل والاجراءات الموصى بها فى القرار لتحقيق أغراضه •

٤ ــ الخصائص المميزة للتصويت الذى أجرى بشأن القرار •

٥ ــ اتجاهات الأعضاء وتوقعاتهم بالنسبة للقرار •

وقد استدلت الباحثة من تحليل القرارات المشار اليها فى ضوء تلك

المتغيرات – كما يتضح من الجدول البيانى الاحصائى المرفق – على قدرة الجمعية العامة بواسطة الأسلوب الدبلوماسى البرلمانى – على حل أنواع كثيرة من المنازعات الدولية ولو من غير طريق الالزام ، اذ تبين أن القرارات التى أحرزت نجاحا كاملا أو جزئيا – سواء فيما يتعلق بتنفيذها أو باحداث الأثر المطلوب منها – ت ،، بنسبة محدودة على تلك التى نبذت أو كان أثرها ضئيلا أو فى حكم المعدوم

واستطردت الباحثة من ذلك الى تقييم أثر كل من المتغيرات التى تضمنها الجدول فى نجاح أو فشل الجمعية العامة ، فذهبت الى أن أسلوب العمل الناجح للجمعية العامة يتمثل فى تعاون الدول الأعضاء فى احترام قرارات الجمعية ، ويبدو هذا التعاون بمثابة وظيفة تمارسها هذه الدول • ومن جهة أخرى فان ما ثبت من ارتباط وثيق بين تنفيذ القرارات وفاعليتها يشير الى أن الحكم الجماعى للبرلمان العالمى اذ يعالج المشكلات المعروضة عليه يتسم فى الأغلب الأعم بالحكمة ويجدر بالاحترام • وخلافا لرأى كثيرين مثل نيكلسون وبيرسون ومورجنتاو ، فان هذا الحكم الجماعى يمثل أداة ملائمة لحل المنازعات الدولية • ونظرا لأن أعضاء الأمم المتحدة يمثل كل منهم دولته والمنظمة الدولية فى آن واحد ، فان عملية التعاون بين المنظمة وأعضائها تقوم على الاعتماد المتبادل والتدعيم المتبادل أيضا • ويعنى هذا أن شخصية الأمم المتحدة ونشاطها يمتان بصلة مباشرة الى التعاون بين أعضائها ، أما دور المنظمة نفسها فهو اعلاء هذا التعاون بمختلف الطرق والتأثير فى سلوك الأعضاء •

ويبدو كذلك أن اتجاهات الكثرة الغالبة من الأعضاء وتوقعاتهم تمثل جزءا عاما من عملية التعاون المشار اليها • كما أن تعدد الحلول التى تفرضها الهيئة الجماعية للأعضاء لتسوية نزاع قائم أو التخفيف من حدته يبدو أمرا ذا أهمية أيضا فى تلك العملية • أما التوصية باتخاذ تدابير تنفيذية مما نص عليه الميثاق فان البحث لم يقدم دلائل كافية على أن مثل هذه التوصية ذات تأثير جوهرى فى نجاح أو فشل جهود الجمعية العامة • وفيما يتعلق بأثر عامل الوقت الذى يتخذ خلاله القرار فى تنفيذ القرار وفى مدى فاعليته ، فانه لم يمكن تحديد هذا الأثر بالنظر الى قلة عدد القرارات التى تناولها البحث •

وطالما أن الأمم المتحدة تتسم بخاصة الاستجابة لما يطرأ من تغيرات على المسرح الدولى وللاتجاهات والأغراض المتغيرة لأعضائها ، فان على المرء أن يتوقع أن تكون قراراتها انعكاسا لهذه التغيرات • وليس هذا فحسب ، بل أن يكون الأثر الذى تحدثه هذه القرارات مختلفا أيضا تبعا لاختلاف الأعوام ولتغيير الوضع فى العالم الخارجى • ومع ذلك فان دراسة المراحل الزمنية المختلفة لا يشير الى أن احدى فترات عمل الجمعية العامة قد أثبتت أنها أكثر خصبا من غيرها وذلك باستثناء الفترة من ١٩٥٨ الى ١٩٦٢ •

وأما فيما يتعلق بالظروف الخاصة التى كانت تحيط بالمسائل التى عالجتها الجمعية ، فلم يكن من المستطاع أيضا الوقوف على مدى تأثيرها فى النتائج النهائية · ولقد أورد البحث أربعة من أمثال هذه الظروف :

ا ـ أزمة ناشبة أو ظروف مزمنة : وتعنى الأولى ـ وفقا للتعريف الذى وضعه الاستاذ أوران ينج Oran R. Young ـ مجموعة من أحداث تحتدم وتتشكل بصورة سريعة فجائية مما يؤدى الى حشد قوات من الأمم المتحدة أو أحد الأجهزة التابعة لها بما يجاوز المعدل العادى ، والى زيادة احتمال العنف الذى يحدث فى المنظمة الدولية · أما الظروف المزمنة فهى تتوافر حين يتعرض الجهاز الدولى لضغوط بطيئة النمو وتتراكم انعكاسات هذه الضغوط ·

ب ـ وجود أو انعدام نزاع عسكرى : بمعنى أن ثمة أمرا متنازعا عليه مدرجا فى جدول أعمال الجمعية العامة ، وقد يؤدى الى مواجهة عسكرية أو حرب معلنة بين طرفين أو أكثر ، وربما لا يؤدى الى ذلك ·

جـ ـ وجود أو انعدام قلاقل داخلية « حرب أهلية » : اكتنفت عددا من المواقف التى عالجتها الجمعية العامة اضطرابات أو صراع مدنى سافر أو حرب عصابات أو قلاقل بين جماعات من الأهلين ساخطة على وضعها ·

د ـ اتفاق أو اختلاف القوى الكبرى فى مجلس الأمن : ان المسألة التى تتخذ من الجمعية العامة بصددها اجراء اما أن تكون قد اجتذبت مسبقا اهتمام مجلس الأمن واما ألا تكون كذلك · ومعظم ما يشغل الجمعية والمجلس من مسائل تعرض عليهما انما تصل الى الجمعية العامة نتيجة لفشل القوى الكبرى بمجلس الأمن فى الاتفاق على اتخاذ اجراء مناسب ·

ولقد تبين من البحث أن العامل الأول وهو الوقت والظروف التى صدر فيها القرار ، والعامل الثالث وهو الوسائل والاجراءات الموصى بها فى القرار لتحقيق أغراضه ، لا يحققان نتيجة ذات بال بالنسبة لجهود الجمعية العامة · فاحتمال تنفيذ قرار للجمعية فى الحالات التى تنطوى على أزمة حادة يماثل تقريبا احتمال التنفيذ فى الحالات التى تنطوى على ظروف مزمنة · وبالمثل فان الفارق فى النتيجة دقيق جدا عند مقارنة القرارات التى اتخذت بصدد مسألة تنطوى على عنصر الاضطرابات الداخلية ، وتلك التى اتخذت بصدد مسألة لا تنطوى على هذا العنصر · ولا شك أن هذه المؤشرات تثير التساؤل طالما أنه كان من المتوقع أن خطورة حالات الاضطراب وحرجها سوف يشكلان قوة دافعة بالنسبة لتنفيذ القرار ولحل المشكلة معا ·

غير أن نسبة النجاح فى القرارات التى أصدرتها الجمعية العامة بشأن الحالات التى تكتنفها أعمال عسكرية أكبر من نسبة القرارات الصادرة بشأن حالات لا تتوافر فيها مثل هذه الأعمال ، فقد وجد ان احتمال الاستجابة للقرارات الأولى يمثل ٦٠٪ ، على حين لا يتعدى احتمال الاستجابة للقرارات الأخرى ٤٤٪ ٠

والافتراض الآخر الذى يثير الدهشة وتعززه البيانات هو أن عدم الموافقة المسبقة من جانب الدول الكبرى فى مجلس الأمن بشأن عمل مرغوب فيه ، يبدو ذا أثر ايجابى على نتيجة هذا العمل النهائية ، فعندما يكون هنالك عدم موافقة على مسألة ما فى مجلس الأمن ، فان احتمال تنفيذ قرار الجمعية العامة بشأن تلك المسألة يغدو أقوى منه فيما اذا كانت هنالك موافقة ، والعوامل التى تؤدى الى هذا النجاح يكتنفها الغموض ، الأمر الذى يدعو الى التساؤلات الآتية : هل معارضة الدول الكبرى فى مجلس الأمن تثير أعضاء الجمعية العامة ، وتدفعهم للبحث بدقة غير عادية بين البدائل المختلفة عن تسوية لمشكلة ما سوف تتمخض عنها نتائج مثمرة ؟ وهل تساعد العملية السياسية التى تجرى فى الجمعية العامة على التوفيق بين خلافات القوى الكبرى ؟ وهل يعاد تشكيل الاتجاهات والتوقعات فى المنظمة العالمية ؟

ان الطابع العام لأحد القرارات ، وطبيعة المشكلة أو المجال العملى الذى يتصل به قرار معين ، تعد بمثابة أبعاد أهمية أخرى ذات ارتباط بالاستجابة أو الرد الذى ينتزعه القرار من الدول الأعضاء ٠ ومن هنا يمكن أن تفحص قرارات الجمعية العامة فى ضوء ما اذا كانت تهتم أولا تهتم بمسائل واقعية أساسية ، تعبر أو لا تعبر عن وجهات نظر الجمعية العامة ازاء المسائل الملموسة ، أو ما اذا كانت توصى أو لا توصى ، توافق أو لا توافق على شروط أو أساس تسوية لقضية ما محددة ، وتقترح الحل المرتجى ٠ وقد يفكر المرء فيما اذا كان القرار يوصى باتخاذ الاجراءات أو الطرق التى تعتبر ضرورية لحل المشكلة وتنفيذ الهدف ٠ والأمر الجدير بالملاحظة فى هذا الشأن ، هو ما اذا كان القرار أولا يصدر حكما على مزايا مواقف الأطراف ، وما اذا كان متحيزا أو ظل غير متحيز تماما ٠

وطبقا للبحث الذى تم فاننا نجد ما يأتى :

أ ـ أن نسبة القرارات التى تعدد شروطا أو تسوية محددة تتجاوز ضعف نسبة القرارات التى ليست كذلك ، فيما يتعلق باحتمال التنفيذ والفاعلية ٠

ب ـ ان القرار الذى يعدد تدابير ومعايير معينة مما تقوم به الأمم المتحدة للمساهمة فى حل المسألة المطروحة على بساط البحث ، من المحتمل

تنفيذه بنفس القـــدر الذى يحظى به القرار الملتزم بالصمت ازاء هــــذا الاعتبار ، ســواء بترك اختيار الوســـائل التنفيذية للأطـــراف المعنية أو بالتوصية باجراء مفاوضات مباشرة دون الاستفادة من وســـائل الأمم المتحدة ·

ج ـ ان القرار الذى يتناول مزايا القضـــية ، يعتبر أقـل احتمالا للتنفيذ من القرار الذى يتجنب تجنبا تاما موقفـــا سياسيا ملائما لجانب أو لآخر ·

ولم يثبت أن المندوبين الوطنيين فى الجمعية العامة قد ترددوا فى تحديد موقف أو فى اتخـاذ قـــرار قاطع · وهم فى أغلب الأحيـــان يعلنـــون عن أنفسهم فى قراراتهم الخاصـــة بالأهـــداف المـراد تحقيقها ، أو المســـائل التى سوف يتم التفاوض عليها ، أو الحـــل الخاص المـؤيد · وفى بعض الاحيان يقال ان « المؤتمر الكبير يكـــون فى أحسن حالاته ، عندما يصر على ضرورة تهيئة تســـهيلات أخرى أو توفيرها من أجـــل تدعيم تســـوية سلمية » · وعلى العكس . فتحليلنا يشير الى احتمـــال آخـــر : فقد يكون نصح الجمعية بشروط خاصـــة محددة متميزة عن اجراءات أو تســـهيلات التسوية مفيدا فى تدعيم هـــدف الأمم المتحدة وعلاوة على ذلك فانه بالرغم من أن الأمم المتحدة قد انتقدت أحيـــانا لتبنيها جانبا واحـــدا بينما تحـاول التوصـــل الى تسوية مقبولة من الجانبين ، الا أنه ليس هنـــاك دليل كاف على أن مثل هـــذا الموقف ضار ·

وبالنظر الآن فى طبيعة المناقشات الجدلية التى تواجه الجمعية العامة ، فان من الحكمة أن نتساءل عما اذا كانت قراراتها التى تتنـــاول نوعـا واحدا من المنازعات أو المواقف أكثر فائـدة ونفعـــا من تلك القرارات التى تتناول نوعا آخر · وســـوف ندرس ثلاثة أنواع من المشـــاكل الســـياسية التى تناولتها قرارات الجمعية :

أ ـ المواقف التى لم تتطور الى نزاعات حقيقية بين الدول ، أو التى أخـــذت شكل التهديدات المباشرة للســـلام بيد أنه كان من المحتمل أن تـــؤدى الى احتكاك دولى أو تمهد الطريق لظهور النزاع ·

ب ـ المنازعات بين الدول التى تهدد أو التى قد يهدد اســـتمرارها السلام والأمن الدوليين ·

ج ـ التهديدات أو الانتهاكات الحقيقية للسلام ·

وفيما يتعلق بالمهام السياســـية الرئيسية التى يمكن أن يطلب الى الأمم المتحدة أداؤهـا يمكن أن نصنف القـــرارات الخاصة بها الى ثلاثة أنواع ، يتعلق الأول بالتغيير السلمى ، والثانى بالتســـوية الســـلمية للمنازعات ، والثـــالث بالعمل الجماعى فى الحفاظ على الســـلام والأمن الدوليين أو اعادتهما الى نصابهما ·

ويبين البحث الاحصائي أن القــرارات المتعلقة بتهديد الســلام وانتهاكه تحتمل التنفيذ والفاعليه بنسبه أكبر من تلك القرارات التى تتصــل بالمواقف والمنازعات • وفى ٦٤٪ من القرارات التى تندرج فى النوع الثالث نجد أن الجمعية العامة حققت هــدفها ، وذلك اذا ما قورنت بنسبتى ٣٧٪ و ٤٣٪ التين خصتا النوعين الاول والثانى •

وعلاوة على ذلك فانه يمكن ايجــاد رابطه بين المجــالات الوظيفية وبين القرارات فيما تسفر عنه الأخيرة من نتــائج متنوعة وقــد تشير القرارات أساسا الى مسائل تتضمن :

(أ) انتهاكات السلامة الاقليمية أو الاستقلال السياسى •
(ب) الاستعمار ، تقرير المصير أو طبيعة الحكم فى دولة ما •
(جـ) الحرب الباردة •
(د) المطالب الاقليمية •
(هـ) حقوق الانسان والحريات الاساسية •

ولكن من الصعب بعنا تحديد النتيجة ، ففى أغلب الأحيان ، تتناول قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة عديدا من هــذه المسائل ، وأى حكم يصــدر على المسألة المحددة المتضمنة فى هــذا الشأن يثير مشاكل شائكة متعلقــة بالتفسير كما أن التكهنات بشأن هــذه المسائل تتطلب مزيدا من الفحص ولا شك أن طبيعة السياسات المختلفة ، والطــرق والأســاليب التى تستخدمها الجمعيه العامة لكى تعطى تأثيرا لقراراتها ، واســتجابة الأعضاء لهذه الطرق ، ذات أهمية بالغه فى تقييم أســباب نجاح وفشــل الجمعية العامة فما هى الطرق التى ثبتت فاعليتها فى حسم وحــل المنازعات وفى تشجيع الاستجابة والتجاوب ؟

للاجابة عن هذا السؤال نقول انه فيما يتعلق بالسياســة الشــاملة ، فان الجمعية العامة ـ من جهة قد تتبنى ما أسماه ستانلى هوفمان بسياســة القسر البحت • فمن طريق التوصيات والتهديدات أو عن طــريق وســائل العمل الجماعى قد تحاول الجمعية اجبــار الدول المخالفة على تســليم أى مكاسب حصلت عليها منتهكة بذلك ميثاق الامم المتحدة • وقد تحاول وضــع مبدأ العودة الى القانون فوق أى تسوية أو توفيق عن طــريق التنازل • ومن جهة أخــرى قد تعكس قرارات الجمعيــة سياسة « التوفيق البحت » • وفى مثل هــذه الحالة فانها تعامل جميع الأطــراف فى نزاع ما بالتساوى ، وتحاول التوصــل الى حــل وسط عن طــريق التوفيق دون ممارســة أى ضغوط على أى من الجانبين المعنيين فى النزاع • وبطبيعة الحال هنــاك سياسة ثالثة وهى الطريق الوســط بين أساليب القسر البحت وأســاليب التوفيق البحت •

وعند تقييم « السياسة الشاملة » في ضـــوء ما ذكر آنفا نجد ان السياسة الثالثة هي التي ازدهرت ، ويثبت في هـــذا البحث أن جميع اجراءات الجمعية العامة باستثناء اجـــراء واحد وهي ما يمكن أن توصف بخليط محكـــم من القسر والتوفيق ، قد ســـادت بنجاح . ونسبة احتمال نجاح أســـلوب القسر ٦٤٪ . وبالمثل أيضـــا نفس النسبة لاجراء التوفيق البحت والمـــادة المطروحة على بساط البحث واضحة تمـــام الوضوح حـــول هـــذه النقاط وان كانت تقدم دلالة محدودة على رجاحة هـــذا الخليط الصحيح . وفي عالم السياسة العامة للأمم المتحدة وهو أكثر غموضا من الاجـــراءات أو الخطوات المحددة التي تســـتخدمها الجمعية العامة للمســـاهمة في تنفيذ قراراتهـــا يتبين أن أي عامل هـــام يؤدي الى نتائج جـــديرة بالاهتمـــام ، وذلك على التفصيل الآتي :

أ — في الجهود التي تبذلها الجمعية العامة لاتباع سياسة التوفيق بهدف تخفيف حـــدة التوتر القائم بين الأطراف المتصـــارعة وحثهم بالحسنى على تسوية خلافاتهم بالأساليب والطـــرق التي يختارونها ، نجد أنها استخدمت أحيانا بيانات رسمية باسم الأمم المتحدة . وقد تشير الى اهتمامها وقلقهـــا ازاء الخلاف القائم ، وتعلن أنها تأمل وتثق في الوصـــول الى حـــل عادل وسريع بحيث يكون متمشيا ومتفقا مع مبادىء ميثاق الأمم المتحدة ، أو تعرب عن رضائها بسير الاحداث في الطريق نحو الحل السلمي .

ب — ان الجمعية العامة بروح التهدئة والوفاق ، قد تجد أنه من دواعي الرغبة في حـــالة معينة أن تصـــدر نداء من أجـــل الوصول الى تسوية ، وتطلب الى الأطراف المعنية اتخاذ كافة الخطوات اللازمة لتنفيذ القرار ، وتطلب أيضـــا الى أطراف النزاع بحث خلافاتهم عن طريق المفاوضات سواء بطريق مباشر أو من طريق مساعدة الأمم المتحدة بوسائل أخرى .

جـ — كثيرا ما تقرر الجمعية العامة تناول مشـــكلة من المشكلات أو تساعد الأطراف المعنية في الوصول الى اتفاق عن طريق الاستعانة بخدمات السكرتير العام للأمم المتحدة ، أو مندوب خاص للجمعية العامة أو احدى اللجان الدولية المؤقتة أو الدائمة . وقد يمنح هذا التجاوز المعاون تفويضا باجراء ما يأتي :

(١) بحث ، وملاحظة مدى التجاوب مع القرار الذي أصدرته الجمعية العامة ، وتقديم تقرير عن التطورات .

(٢) تمثيل مصالح الأمم المتحدة واتخاذ الخطوات المناسبة لتحقيق أهـــداف الجمعية العامة ، ومساعدة الحكومة المسئولة من أجل الاستجابة لبنود القرار .

(٣) التشاور وتقديم النصح للأطراف المعنية ، والتوســـط ، واستـــخدام المساعي الحميدة ، أو ممارسة سلطات أوسع من ســـلطات الادارة أو حتى الحكومة .

د ـ انه باتباع أسلوب أكثر قوة واجبارا ، وعلى الاخص عندما تواجـــه الجمعية العامة بضرورة تجنب أو انهاء الأعمـــال العدوانية بين المتنازعين ، لجأت الجمعية فى أغلب الحالات الى اتخاذ اجراءات تعرف بالاجـراءات المؤقتة ، وطبقا لهـــذه الاجراءات يطلب من الدول الاعضاء الامتناع عن القيـام بأعمال معينة ، وايقافها ، مثـــل الكف عن التدخـــل فى شـــئون دولة أخرى ، ووقف تقديم أية مساعدات الى الجانب المعتدى وحظر المناورات العســكرية ، وسحب القوات المســلحة وهكذا ٠

هـ ـ اذا فشلت الاساليب الأخرى فى تسوية نزاع ما ، أو اذا استمرت الاعمـــال العـــدوانية يجوز للجمعية حينئذ تبنى اســـتخدام بعض تدابير العمل الجماعى التى تربو فى قوتها على الأساليب المشـــاراليها ســـواء أكانت تلك التدابير سياسيه ، دبلوماسية او اقتصاديه ، برلمانية أم عســكريه ٠ وقد تشمل التدابير السياسيه اصدار قرار بوجود تهديد وخـــرق للسلام أو عمل عدوانى ، أو ادانة جماعية ، أو التهديد باتخاذ اجراء آخر من جانب مجلس الامن ٠ وقد تتضمن الاجراءات الدبلوماسية التوصيه بقطع العلاقات الدبلوماسية ، أو عدم الاعتراف ، أو رفض العضـــويه فى الامم المتحدة أو فى وكالاتها المتخصصة وقد يلجأ أيضـــا الى اجراءات اقتصادية ومالية مختلفة بيد أنه فى القرارات التى تدرســـها هنا ، لانجد الا حصارا اقتصاديا جزئيا وهـو أحـد العقوبات المنصوص عليها فى الميثاق ٠ ولم توص الجمعية اطلاقا بتطبيق الاجراءات العســـكرية الجماعيه القهريه ضـــد أى دوله ، بالرغم من أن قراراتها أثنـــاء الحرب الكورية أيدت اجراء مجلس الأمن تحقيقا لهذا الهدف ٠ وقد انشأت الجمعيه أو أيدت انشـــاء قوات بوليسيه أو شـــبه عسكرية دولية للمســـاهمة فى تنفيذ هـــداف الأمم المتحدة فى منـــاطق الاضطرابات ٠

وبالرغم من أن الجمعية العامة كانت تتسم بالبراعة فى ايجاد واستخدام عدة اجراءات مختلفه ومجموعة من الخطوات لتشجيع وتحقيق أهدافها ، الا ان البيانات لا تسفر الا عن قليل من الدلائل الخاصـــة بفاعليتها النســـبية ٠ وعندما تكون قرارات الجمعية مقترنة بعقوبات اقتصادية وشبه عســـكرية ترتفع نسبة الاستجابة لتوصـــياتها ٠ وفى مثل هـــذه الحالات يكـــون احتمال النجاح ٨٠٪ ٠ ولكن نسبة النجاح بين الاجراءات الأخـرى المختلفـة المذكورة آنفـا تكون متقاربة ٠

وفى مجموعة القرارات التى نبحثها هنا ، نجد من الصعوبة بمكان استشفاف اتجاه الى تحقيق نتائج حميدة عندما تكون الجمعية قد اســـتعانت بخدمات احدى اللجان المؤقتة أو الدائمة ، أو ممثل خاص ، أو الأمين العام للمســاعدة فى تنفيذ القرارات ، وذلك بالرغم مما تحظى به هـــذه الوســـائل من تقدير

الدارسين وممثلى الدول الأعضاء فى الجمعية العامة • ففى مثـــل هـــذه الحالات ، لم تلق القرارات المشفوعة بتلك الوسائل اســـتجابة وتاثيرا أكثر مما لقيت القرارات التى استخدمت فيها وسائل تنفيذية أخرى وقد اتضح أن القرارات التى تطالب لجان الأمم المتحدة ، أو لجانها الفرعيـــة ، بأن تتولى القيام بمساع حميدة ، أو بالتوسط أو التوفيق أو التشاور مع الأطراف المعنية ، أو تقديم النصح لهم ، فى محاولة للتوصل الى تسوية لاحدى المشاكل ، كانت فرصـــة فاعليتها ٦١٪ • أما احتمال تنفيذ القـــرارات التى أنشـــئت أو استخدمت وكالات الأمم المتحدة لمراقبة الاســـتجابة لها أو كتابة تقرير عن التطورات أو فحص الأحـــوال والظروف فى موقف مضـــطرب فكان ٤٧٪ وأخيرا فان القرارات التى منحت مثـــل هـــذه الوكالات أو اللجان تفويضا أوسع وأكثر غموضا لمساعدة حكومات الدول الأعضـــاء فى تنفيذ بنود قرار ما ، ولتمثيل الأمم المتحدة فى تحقيق أهدافها فى حالة معينة ولاتخاذ الخطوات المناسبة لتحقيق أهـــداف الجمعية ـ هـــذه القـــرارات كانت فعالة فقط فى ٤١٪ من القراراتموضوع الدراسة •

والنتيجة الأخرى التى أسفر عنها استعراضنا للوسائل والأساليب التى استخدمتها الجمعية العامة لتنفيذ قراراتها هـــو أن الاســـتنكار الجماعى من جانب الأعضـــاء مثل ادانة دولة خارجـــة على القانون أو معتدية ، أو ادانة بعض سياســـات أو أعمـــال احـــدى الدول الأعضـــاء ـ هـــذا الاستنكار لم ينتج عنه ما توقعه بعض أعضـــاء الجمعية من فشل كما بدا من مناقشاتهم ، وذلك بالرغم من أن استخدام هـــذا الأسلوب لا يبدو ناجحا •

وثمة ثلاثة عوامل يقاس بها تأييد المجتمع الدولى الكامن وراء قـــرار ما من حيث حجم هـــذا التأييد وقوته ونوعه ، وذلك لمحاولة تحديد أهميتها :

أ ـ حجم التصويت (ب) وجود أو انتفاء تأييد دولة كبرى (جـ) السـهولة أو الصعوبة التى وجدت فى حشـــد ثلثى الأصـــوات اللازمة للموافقة على قرار ما • ويمكن أن نتوقع بالتأكيد أن اســـتجابة الدول المعنية للقـــرارات التى تحظى بتأييد واسع ، تختلف عن استجابتها للقرارات التى تؤيدها أغلبية ضئيلة • ومن الحكمة أن نتساءل أيضـــا عما اذا كانت موافقة أكثر الدول قوة فى الجمعية العامة تزيد من احتمال تنفيذ القرار وفاعلية هـــذا التنفيذ • وقد أوضح داج همرشولد فى تصريحاته بشأن مبادىء الدبلوماسية الوقائية وممارستها أن قرارات الأمم المتحدة فى مجال السياسة والأمن تفتقد الفاعلية فى غيبة الاتفاق بين الدول الكبرى • فهل تدعم البيانات المســـجلة فى بحثنا هذا الحكم ؟

أ ـ ان القرارات التى تحظى بتأييد اجماعى أو بأغلبية مناسبة تبلغ ٨٥٪ أو أكثر من جملة الأصـــوات ، تكـــون نسبة احتمال تنفيـــذها ٧٠٪ وذلك

بالمقارنة مع نسبة احتمال التنفيذ التى تقدر بـ ٣٧٪ فيما يتعلق بالقرارات التى لا تحظى بتأييد ٨٥٪ من مجمل الأصوات • وفيما يتعلق بتحقيق الهدف من القرار يبلغ عدد القرارات التى حصلت على ٨٠٪ أو أكثر من أصوات الأعضاء ضعف عدد القرارات التى لم تحصل الا على نسبة أقل من الأصوات •

ب ـ ان تأييد الدول الكبرى أو امتناعها عن التصويت أو عدم حضورها يبدو أن من شأنه دعم تحقيق أهداف الجمعية العامة . ففد ثبت أن ٧١٪ من القرارات الصادرة فى هذه الأحوال فعال ، فى حين أن ٣١٪ فقط كان فعالا فى حالة قيام معارضة من جانب دولة أو أكثر من الدول ذات العضوية الدائمة فى مجلس الأمن •

ج ـ سواء أكان من السهل حشد أصوات الأغلبية المطلوبة أم لم يكن الأمر كذلك ، وسواء أكان القرار مسبوقا بقليل أم كثير من الجدل والنزاع ، فان علاقة ذلك بالنتيجة المثمرة للقرار تبدو ضئيلة •

وبعد استعراض تلك العوامل الثلاثة ، يمكن القول بأن نتيجة العامل الأخير هى التى كانت غير متوقعة •

كما يرتبط ارتباطا وثيقا بالتصويت على قرار ما توقعات ممثلى الدول الأعضاء ، وهم أولئك الذين يصنعون القرارات ، ومشاعر الرضا أو الاستياء التى تنتابهم ازاء هذا القرار • فهذه المشاعر تعتبر بدورها من عناصر التأثير فى قرار معين وفى القرارات اللاحقة • وهذا التأثير وثيق الصلة بالتوقع العام من جانب حكومة الدولة لعمل مفيد تضطلع به المنظمة العالمية •

وبالرغم من صعوبة اجراء تحليل مستفيض لتلك الاتجاهات فى مثل هذه الدراسة فانه يمكن اعداد موجز للرأى السائد عن طريق ملاحظة الاتجاهات حيال القرارات المطروحة على بساط البحث (٢) ، سواء فى ذلك اتجاهات الأطراف المعنية أو اتجاهات الأغلبية المركبة • « فى الجمعية العامة ينبغى أن نضع فى عين الاعتبار قاعدة لا تخطىء فى تفسير القوانين ذلك أن القرار الذى يتخذ يعتبر مستقلا عن هؤلاء الذين يصوتون فى شأنه وينبغى أن تنظر اليه باعتباره نتيجة الاحساس العام للمنظمة » (٣) وهنا تثور هذه التساؤلات:

---

(٢) ان التقييم الذى قامت به الباحثة قد بنى أساسا على المناقشات التى دارت بالأمم المتحدة ، مع الاستعانة بما نشر من مذكرات تتناول حياة أصحابها وبتصريحات ساسة الدول عن المنظمة العالمية وبما صنف من بحوث ودراسات عن بعض القضايا •

(٣) مندوب أورجواى فى الجمعية العامة فى الدورة الحادية عشرة (١٩٥٦ – ١٩٥٧) الاجتماع رقم ٦٥٤ فى ١٥ فبراير ١٩٥٧ •

هل ينظر الى القرار الذى نتناوله بالبحث نظرة واسعة فنقول انه قرار هام يساهم فى التوصل الى تسوية للنزاع القائم؟ هل ينظر اليه على انه قرار ضعيف وغير واقعى وليس من المحتمل ان يحقق أهداف الجمعيه ؟ هل منح القرار موافقه من جانب الأغلبية مشفوعه بمشاعر الرضا والحماسة والتأييد القوى او أنه اجراء اتخذ بالرغم من عدم الرضا ومن كثرة الريوب حوله ؟ هل هناك طرف او اكثر من الأطراف الأساسيين المستقلين باصواتهم يعارضون بشدة مضمون القرار ؟

ومن النقاط الجديرة بالبحث تحديد ما اذا كانت المناقشات بشان موضوع معين تكشف عن موافقة أغلبيه أعضاء الامم المتحدة على شروط ونوع الاجراء المفضل فى موقف معين ، والاجراءات الضرورية التى ينبغى اصدار التوصيات بشأنها • وبغض النظر عن وجهات نظر أعضاء الوفود المعنيين مباشرة بالمسألة ، فان محاضر الجلسات السابقة للموافقه على قرار ما قد تكشف الى مدى بعيد عن وجهات نظر مختلفة وأحتكاك كبير بين الجوانب المتعارضة او المواقف السياسية الشديدة التناقض • وقد يكتشف المندوبون الاعضاء فى كل موقف البدائل المختلفة لاجراء الامم المتحدة ، ويحاولون جادين ايجاد حل مقبول من الاطراف المعنية • وقد يكونون واضحين أو يختلط عليهم الامر ويغدون غير واثقين كما يتضح من سير المناقشات ومن المادة التى يكتبونها فى القرار نفسه ، أزاء نواياهم الخاصة وأزاء ما يراودهم الأمل فى تحقيقه وما يتوقعونه من العمل المتفق عليه •

وبين كل هذه الابعاد ، فان العامل الذى يبدو أكثر دعما لفاعليه الجمعية العامة يتمثل فى المجهود الرئيسى الذى يبذله الاعضاء لاكتشاف طرق العمل المختلفة لكى يقرروا الطريق الذى قد يساهم بأسلوب افضل فى تخفيف حدة التوتر القائم بين الأطراف المتعارضة والحصـــول على تعاون من جانب كل الأطراف المعنية وأستنادا الى معلوماتنا ، فان نسبه احتمال تنفيذ القرار تكون ٧٨٪ عندما يكون مثل هذا الجهد قد بذل • وتكون نسبة احتمال تنفيذه ٢٦٪ فى حالة عدم بذل مثل هذا الجهد • ويمكن الثقة بتقدير أعضاء الوفود فيمايتعلق بتوقع الاستجابة ، والاعتماد على هذا التقدير فعندما يكرن مثل هذا التوقع كبيرا فان احتمال التنفيذ الحقيقى يغـــدو كبيرا أيضا • وفى الحالات التى تناولها البحث حين كان الرأى السائد سلبيا ، نجد أن ٣١٪ فقط من القرارات قد نفذ فى مقابل ٧٧٪ فى هذه الحالات حين كان أعضـــاء الوفـــود يتوقعون عملا ايجابيا •

وطبيعى أن المواقف التى تتخذ حيال قرار الأطراف الأساسية الذين يعنيهم الأمر تعتبر عاملا قويا يؤثر على نتيجة هذا القرار • وعندما تعارض بشدة دولة أو أكثر من الدول الرئيسية التى يعنيها الأمر أحـــد قرارات الجمعية تكون النتيجة عادة غير مشجعة وأن كان هذا لا يحدث بصفه دائمة ومن بين ثمانية عشر قرارا ، حيث حدثت مثل هذه المعارضة ، نفذت ستة قرارات ، على حين

لم ينفذ اثنى عشر • أما بالنسبة للقرارات التى وافقت عليها الأطراف المعنية • او التى عارضتها معارضة يسيرة فقد نفذ منها ٨٢٪ •

والعامل الآخر الذى يبدو الى حد ما أنه يقف حجر عثرة فى طريق النتائج المثمرة يتمثل فى المفهوم الغامض من جانب اعضاء وفود الامم المتحدة تجاه أهدافهم أو ازاء الطرق والأساليب التى يمكن الوصول الى هذه الاهداف عن طريقها وعندما يكون هذا المفهوم غير واضح فان الاحتمال النسبى للاستجابة لقرار ما يكون ٤٢٪ وعندما يكون المفهوم دقيقا محددا لالبس فيه تكون النسبة ٥٩٪ وعلاوة على ذلك فقرار الجمعية الذى يحظى برضى الغالبية العظمى من أعضاء الوفود والذى يؤيدونه بحماس تتاح له فرصة أفضل للوصول الى نتيجة هامة من أى قرار آخر يحظى بموافقة تتسم بعدم الاكتراث • على الرغم من أن الفرق بين النتائج فى هذا الصدد ربما لا يكون ملحوظا وواضحا كما هو متوقع وان حجم التصويت ليبدو من العوامل المقررة الهامة •

وسواء أكانت هنالك خلافات ملحوظة بين ممثلى الدول الاعضاء أم لم تك أثناء المناقشات قبل التصويت بشأن الشروط التى ينبغى أن تصدر التوصيات بها لحل مشكلة معينة أو بشأن نوع التغيير المطلوب فى موقف معين ، فلا يبدو أن لذلك تأثيرا كبيرا على النتيجة وحين توجد هذه الخلافات فيما يتعلق باجراءات الأمم المتحدة حيث ستسهل الجمعية عملية تنفيذها فان احتمال فشل القرارات يكون أكبر مما لو كان هناك اتفاق كبير • ومن الملاحظ أنه قد يكون هناك بعض التبرير لافتراض أن قرارات الجمعية العامة التى تأتى نتيجة التوفيق وعملية الاخذ والعطاء تصيب نجاحا أكبر من تلك القرارات التى تمثل اتفاق أغلبية عفويا أو تلقائيا • ويبدو هذا صحيحا عندما يظهر الحل الوسط مستندا الى مراعاة المصالح المشتركة للأطراف المعنية •

ان الحكمة التى يتسم بها مجلس جماعى من الساسة الوطنيين والحكم الذى يصدره هؤلاء ، وقدرتهم على أن يروا بوضوح الأوجه المتعددة للمواقف السياسية المعقدة ، وقدرتهم — فوق ذلك — على ايجاد القرارات المناسبة للمشاكل الدولية الصعبة ، كانت هذه دائما محل اعتراض وانكار •

ومع ذلك فان الشواهد تشير الى قدرة حقيقية فى هذه المجالات • وفى أغلب الأحيان يحاول الممثلون الوطنيون فى الجمعية العامة ، جادين ، البحث عن اجابات وعندما يحددون بدقة ، وبتفصيل أيضا ، الشروط التى يعتبرونها ضرورية لاقرار السلام وتدعيم العلاقات الدولية بين الدول ، أو لتسوية نزاع دولى ، وعندما تكون ثقتهم فى صدق تنفيذ هذه الشروط قوية ، وتوقعاتهم واضحة جلية ، وعندما يدعمون موقفهم بالتصويت من مصدر القوة ، فان

احتمال نجاحهم يغدو قويا ، فهم يصيبون النجاح فى تخفيف حدة التوتر المحيط بالازمة أو النزاع ، وفى حث المتصارعين على الوصـــول الى اتفاق . ووقف الاعمال العدوانية ، وقبول الشروط المقترحة للتســـوية والحل . ان الجمعية العامة تتمتع بقوة كامنة كبيرة وهى قادرة على التأثير الضخم الذى لا يعترف به عموما فى أغلب الاحيان ومجتمعنا الراهن يعتبر أصـــدق أصدقاء الجمعية العامة وان كانت العوامل التى تقف وراء هذه الحقيقة مازالت غير محددة أو مفهومة الى حد ما .

قائمة القرارات

١ – اســبانيــا :

القرار ٣٩ (١) ، ١٢ ديسمبر ١٩٤٦ : « عـلاقات أعضـــاء الامم المتحدة بأسبانيا » .

٢ – اليونان (١) :

القرار ١٠٩ (٢) ، ٢١ أكتوبر ١٩٤٧ : « تهديد الاستقلال السياسى لليونان وسلامة أراضيها » .

٣ – استقلال كوريا (١) :

القرار ١١٢ (٢) ، ١٤ نوفمبر ١٩٤٧ : « مشكلة استقلال كوريا » .

٤ – تقسيم فلسطين :

القرار ١٨١ (٢) ، ٢٩ نوفمبر ١٩٤٧ : « مستقبل حكومة فلسطين » .

٥ – اليونان (٢) :

القرار ١٩٣ (٣) ، ٢٧ نوفمبر ١٩٤٨ : « تهديد الاستقلال السياسى لليونان وسلامة أراضيها » .

٦ – استقلال كوريا (٢) :

القرار ١٩٥ (٣) ، ١٢ ديسمبر ١٩٤٨ : « مشكلة استقلال كوريا » .

٧ – استقلال كوريا (٣) :

القرار ٢٩٣ (٤) ، ٢١ أكتوبر ١٩٤٩ : « مشكلة استقلال كوريا » .

٨ – اليونان (٣) :

القرار ٢٨٨ (٤) ، ١٨ نوفمبر ١٩٤٩ : « تهديد الاستقلال السياسى لليونان وسلامة أراضيها » .

٩ ــ المستعمرات الايطالية :

القرار ٢٨٩ (٤) ، ٢١ نوفمبر ١٩٤٩ ٠

القرار ٣٩٠ (٥) ، ٢ ديسمبر ١٩٥٠ : « تنظيم المستعمرات الايطالية السابقة » (٤) ٠

١٠ ــ الحرب الكورية (١) :

القرار ٣٧٦ (٥) ، ٧ أكتوبر ١٩٥٠ : « مشكلة استقلال كوريا » ٠

١١ ــ الحرب الكورية (٢) :

القرار ٣٨٤ (٥) ١٤ ديسمبر ١٩٥٠ : « تدخل الحكومة المركزية الشعبية لجمهورية الصين الشعبية فى كوريا ٠

١٢ ــ الحرب الكورية (٣) :

القرار ٤٩٨ (٥) ، أول فبراير ١٩٥١ : « تدخل جمهورية الصين الشعبية فى كوريا » ٠

١٣ ــ الحرب الكورية (٤) :

القرار ٥٠٠ (٥) ، ١٨ مايو ١٩٥١ : « تدخل جمهورية الصين الشعبية فى كوريا » ٠

١٤ ــ ألمانيا :

القرار ٥١٠ (٦) ، ٢٠ ديسمبر ١٩٥١ : « تعيين لجنة دائمة منصفة تحت اشراف الأمم المتحدة لتقصى الحقائق فى جمهورية ألمانيا الاتحادية فى برلين وفى القطاع السوفييتى من ألمانيا ، بغية تقرير ما اذا كانت الأحوال السائدة هناك تجعل فى الامكان اجراء انتخابات حرة فى هذه المناطق » ٠

١٥ ــ مراكش (١) :

القرار ٦١٢ (٧) ، ١٩ ديسمبر ١٩٥٢ : « المخالفات التى ارتكبتها فرنسا فى مراكش لمبادىء ميثاق الأمم المتحدة واعلان حقوق الانسان » ٠

١٦ ــ مراكش (٢) :

القرار ٨١٢ (٩) ، ١٧ ديسمبر ١٩٥٤ : « المخالفات التى ارتكبتها فرنسا فى مراكش ٠٠٠ الخ » ٠

---

(٤) يتناول البحث هذين القرارين معا بحسبانهما يمثلان حالة واحدة طالما أنهما يؤلفان ــ كما يتبين من تحليلهما ــ صورة مركبة بالنسبة لطبيعتهما ، وللتدابير التنفيذية التى ينصان عليها ، وللتصويت عليهما ، وللمواقف والاتجاهات حيالهما ٠ كما تنطبق هذه الملحوظة على القرارات المدرجة أمام أرقام ١٩ و ٢٠ و ٢٢ و ٢٣ و ٢٤ و ٢٦ ٠

١٧ – مراكش (٣) :

القرار ٩١١ (١٠) ، ٣ ديسمبر ١٩٥٥ : « المخالفات التى ارتكبتها فرنسا فى مراكش ... الخ »

١٨ – ايران الغربية (١) :

القرار ٩١٥ ، ١٦ ديسمبر ١٩٥٥ : « مســـألة ايران الغربية (غينيـــا الجديدة الغربية) » .

١٩ – السويس (١) :

القرار ٩٩٧ (الدورة الخاصة الأولى) ، ٢ نوفمبر ١٩٥٦ :
القرار ٩٩٨ (الدورة الخاصة الأولى) ، ٤ نوفمبر ١٩٥٦ :
القرار ٩٩٩ (الدورة الخاصة الأولى) ، ٤ نوفمبر ١٩٥٦ :
القرار ١٠٠٠ (الدورة الخاصة الاولى) ، ٥ نوفمبر ١٩٥٦ :
« المسألة المطروحة أمام الدورة الخاصة الطارئة الأولى للجمعية » .
القرار ١٠٠١ (الدورة الخاصة الأولى) ، ٧ نوفمبر ١٩٥٦ :
القرار ١١٢٠ (الدورة الحادية عشرة) ، ٢٤ نوفمبر ١٩٥٦ :
« تدخل اسرائيل وفرنسا والمملكة المتحدة فى مصر » .

٢٠ المجـــر (١) :

القرار ١٠٠٤ (الدورةالخاصةالثانية) ، ٤ نوفمبر ١٩٥٦ :
القرار ١٠٠٥ (الدورةالخاصةالثانية) ، ٩ نوفمبر ١٩٥٦ :
القرار ١١٢٧ (الدورة ١١) ، ٢١ نوفمبر ١٩٥٦ :
القرار ١١٢٨ (الدورة ١١) ، ٢١ نوفمبر ١٩٥٦ :
القرار ١١٣٠ (الدورة١١) ، ٤ ديسمبر١٩٥٦ :
« المسألة المطروحة أمام الدورة الخاصة الطارئة ٤ – ١٠ نوفمبر ١٩٥٦ مسألة المجر » .

٢١ – المجر (٢) :

القرار ١١٣١ (١١) ، ١٢ ديسمبر ١٩٥٦ : « مسألة المجر » .

٢٢ – المجـــر (٣) :

القرار ١١٣٢ (١١) ، ١٠ يناير ١٩٥٧ : « مسألة المجر »
القرار ١١٣٣ (١١) ، ١٤ سبتمبر ١٩٥٧ :

٢٣ – السويس (٢) :

القرار ١١٢٣ (١١) ، ١٩ ينـاير ١٩٥٧ :
١١٢٤ (١١) ، ٢ فبراير ١٩٥٧ :
١١٢٥ (١١) ، ٢ فبراير ١٩٥٧ :
« تدخل اسرائيل وفرنسا والمملكة المتحدة فى مصر »

٢٤ ـ الجزائر (١) :

القرار ١٠١٢ (٩) ، ١٥ فبراير ١٩٥٧ : « مسألة الجزائر » .

القرار ١١٨٤ (١٢) ، ١٠ ديسمبر ١٩٥٧ :

٢٥ لبنان والأردن :

القرار ١٢٣٧ (الدورة الخاصة الثالثة) ، ٢١ اغسطس ١٩٥٨ : « الموقف في لبنان والأردن » .

٢٦ ـ المجـــر (٤) :

القرار ١٣١٢ (١٣) ، ١٢ ديسمبر ١٩٥٨ : « مسألة المجر »

القرار ١٤٥٤ (١٤) ، ٩ ديسمبر ١٩٥٩ :

القرار ١٧٤١ (١٦) ، ٢٠ ديسمبر ١٩٦١ :

٢٧ ـ الجزائر (٢) :

القرار ١٥٧٣ (١٥) ، ١٩ ديسمبر ١٩٦٠ : « مسألة الجزائر »

٢٨ ـ الجزائر (٣) :

القرار ١٧٢٤ (١٦) ، ٢٠ ديسمبر ١٩٦١ : « مسألة الجزائر »

٢٩ ـ ايريان الغربية (٢) :

القرار ١٥٧٢ (١٨) ، ٢١ سبتمبر ١٩٦٢ : « مسألة ايريان الغربية (غينيا الجديدة الغربية) » .

الفصل الثالث

التقييم القانونى لقرارات الأمم المتحدة

المبحث الأول

اتجاهات الدول وآراء الفقهاء

من أهم الموضوعات التى تثار فى الدراسات التى تتناول المنظمات الدولية تقدير القيمة القانونية للقرارات التى تصدرها ، وذلك بقصد معرفة ما اذا كانت المبادىء أو الأحكام التى تتضمنها تلك القرارات تعتبر قواعد ملزمة للدول الأعضاء أم أنها مجرد تعبير عن الاتجاهات السياسية لتلك الدول ٠ ونظرا لان قرارات الأمم المتحدة لا تعدو أن تكون الحصيلة النهائية لممارسة النظام الدبلوماسى البرلمانى للمنظمة الدولية ، فان استكمال دراستنا فى هذا الباب الخاص بالتنازع حول تقدير الدبلوماسية البرلمانية للمنظمة الدولية يقتضينا بحث هذا التنازع من وجهة النظر القانونية لتقدير مدى فاعلية قرارات الأمم المتحدة ، وبالتالى تقدير حاضرها ومستقبلها بين المؤيدين لنظامها والمعارضين له ٠

وقد كان المنهج الذى اتبعه الفقهاء بعد انشاء عصبة الامم هو البحث فى طبيعتها بوصفها نوعا من التنظيمات الدولية ، واختلفت الآراء التى انتهوا اليها فى هذا الشأن ، فقد ذهب بعضهم الى أنها دولة فوق الدول super state على حين رأى فريق أنها اتحاد عام ، ورأى فريق آخر أنها هيئة تهدف الى تحقيق أغراض انسانية ٠ وفى ضوء هذه الزاوية التى نظر منها هؤلاء الباحثون الى عصبة الأمم كان تقييمهم للقرارات التى أصدرتها تلك المنظمة الدولية من حيث توافر أو انتفاء عنصر القوة الملزمة فيها والأساس الذى تستند اليه فى حالة التسليم بتوافرها ٠

أما المناقشات التى دارت حول منظمة الأمم المتحدة فى هذا الموضوع فلم تسلك هذا المنهج ، ذلك أن معظم الفقهاء ركزوا دراساتهم على بحث وظائف المنظمة الدولية ، وانتهوا الى أن للأمم المتحدة سلطانا كبيرا على الدول مستندين فى ذلك الى الشخصية التى تتمتع بها ٠ ومن خلال هذا الفكر تبلورت نظرية سلطات الأمم المتحدة المخولة لها ضمنا والتى تعلو السلطات الأخرى المنصوص عليها صراحة ٠

وتبدأ تلك النظرية بمقولة انه من المسلم به أن أية هيئة أو منظمة مؤلفة من عدد من الأجهزة العاملة لا مفر لها فى أثناء اضطلاعها بعملها من مواجهة موقف يستلزم ممارسة نوع من السلطة أو الولاية المستندة الى قوة الالزام ابتغاء تنفيذ الأغراض العامة التى أنشئت المنظمة من أجلها ، وذلك على الرغم من أن ميثاقها لا ينص صراحة على مثل هذه القوة أو الولاية · ويتطلب الوقوف على طبيعة تلك السلطة ومداها تحديد مجموعة من العوامل ، مثل مقصد الأطراف الذين وضعوا المنظمة ، ونطاق أهدافها وأغراضها ، وغاية ما تصبـــو اليه طاقاتها ، وخلفيتها التاريخية ، وحاجتها الى التكيف بالظروف المتغيرة وهلم جرا · كما أن الشخصية القانونية للمنظمة من أهم العوامل التى تتوقف عليها الاجابة عما اذا كانت المنظمـــة تملك سلطة معينة تستطيع بهـــا أن تباشر نشاطها (١) ·

وقد توصلت المحاكم الداخلية فى عديد من الدول الى وضع ما أطلق عليه نظرية السلطة الضمنية من طريق تفسير مواد الدساتير تفسيرا يوائم قدرات شعوبها وحكوماتها · ومثال ذلك السلطات المخولة لكل من الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية فى الولايات المتحدة الأمريكية ·

أما بالنسبة للسلطة الضمنية للمنظمات الدولية ، فان الفكرة التى تستند اليها تمتد جذورها الأولى الى قضية « تعويض الأضرار » التى عرضـــت على محكمة العدل الدولية سنة ١٩٤٩ · فلقد ثار الجدل حينئذ فيما اذا كان يجوز للامم المتحدة – فى حالة خلو الميثاق من النص على تخويلها ســلطة فى هــذا الشأن – أن تطالب بتعويض بالنيابة عن أحد موظفيهـــا لاصابته (بجرح شديد أفضى الى موته فى القضية موضوع البحث) فى أثناء عمله بالمنظمة · وفى ضوء الاعتراف بالشخصية الدولية للأمم المتحدة بنـــاء على ما ورد فى الميثاق وما آل اليه التطبيق العملى من توسع ودعم لهذا المبدأ دون أن يصل ذلك الى حد التسوية بين هذه الشخصية وبين شخصية الدولة أو شخصـــية الدولة العليا ، قررت محكمة العدل الدولية ما يأتى : « انه فى ظل القـــانون الدولى ينبغى أن ينظر الى المنظمة الدولية باعتبارها تملك تلك السلطات التى

---

(١) يرجع فى موضوع الشخصية القانونية للمنظمات الدولية الى د· حامد سلطان ، القـــانون الدولى العام فى وقت الســـلم ، ص ٨٥ وما بعدها ، و د· محمد طلعت الغنيمى ، الأحكام العامة فى قانون الأمم : قانون السلام ، ص ٥٧٩ وما بعـــدها ، د· مفيد شهاب ، القانون الدولى العـــام ، ص ٩٥ وما بعدها ، والمنظمات الدولية ، ص ٨٥ وما بعدها ، و د· عبد العزيز محمد سرحان ، مبادىء القانون الدولى العام ، ص ١٤٩ ، ١٥٠ ، ٢٢٣ – ٢٢٧ · ومن المراجع الهامة أيضا فى هذا الموضوع :
Khan, Rahmatullah; Implied Powers of the United Nations 1970.

(م ٣٨ – دبلوماسية)

– وان لم ينص عليها صراحة فى الميثاق – تخلععليها بطريق التضمين كضرورة لا غنى عنها لتمكينها من تأدية مهامها » • وسوف نعرض فى المبحث الثانى لهذه القضية فى سياق الفتاوى التى أصدرتها محكمة العدل فى موضوع البحث •

والواقع أن نظرية السلطة الضمنية للمنظمة الدولية قد استغرقت ردحا طويلا من الزمن قبل أن تتبلور • وترجع الارهاصة الأولى لها الى عام ١٩٤٦ اذ كان على الأمم المتحدة أن تتصدى للقيام بمسئوليات لم تسند اليها بشأنها سلطة بمقتضى الميثاق • والمثال الذى يتبادر الى الخاطر فى هذا الصدد هو قضية اقليم تريستاالحر • ومحصلة هذه القضية أن المادة الثانية من النظام الاساسى لاقليم تريستا الحر والملحق بمعاهدة السلام فى ايطاليا سنة ١٩٤٧، تنص على ما يأتى :

يضمن مجلس الامن سلامة واستقلال اقليم تريستا الحر • وهذه المسئولية تتضمن قيام مجلس الأمن بما يأتى :

(أ) أن يكفل الرقابة على النظام الراهن وبخاصة حماية الحقوق الانسانية الأساسية للسكان •

(ب) أن يكفل الحفاظ على النظام العام والأمن فى اقليم تريستا •

كما خول مجلس الأمن أيضا سلطة تعيين حاكم للاقليم يكون فى نفس الوقت ممثلا لمجلس الأمن وتناط به سلطات تنفيذية وتشريعية واسعة •

وقد نوقشت السلطات المنوطة بمجلس الأمن فى اجتماعه التاسع والثمانين بناء على طلب رئيس مجلس وزراء الخارجية الذى أبرم معاهدة السلام لتحديد هذه السلطات ، فأبدى بعض مندوبى الدول أعضاء المجلس اعتراضهم على تخويل المجلس السلطات المشار اليها على أساس افتقار السند القانونى لذلك •• وأشاروا الى أن الميثاق لم ينص على سلطة معينة تجعل للمجلس الحق فى مباشرة مثل هذه الوظائف الحكومية أو فى ضمان سلامة واستقلال دولة من الدول • وأنكر مندوب استراليا اختصاص المجلس فى هذا الصدد بقوله :
« ان الفصل الخامس من الميثاق يتضمن السلطات العامة والوظائف التى يعهد بها الى مجلس الأمن • كما تنص الفقرة الثانية من المادة (٢٤) على أن مجلس الأمن قد خول سلطات خاصة معينة فى الفصول ٦ ، ٧ ، ٨ ، ١٢ لتمكينه من القيام بتبعاته فى أمر حفظ السلام والأمن الدوليين • بيد أن الفصلين الثامن والثانى عشر لا يتفقان مع القضية المعروضة ، فهما لا يتضمنان تخويل مجلس الأمن سلطة ضمان سلامة واستقلال أى أقليم • وغاية ما ينصان عليه هو تخويل مجلس الأمن هذا الاختصاص شريطة أن يكون هناك نزاع أو موقف من

شأنه أن يؤدى الى احتكاك دولى • وهـــذه السلطات الممنـــوحة لمجلس الأمن بمقتضى الميثاق تباشر بمعزل عن آية معاهدات ســـلام أبرمها مجلس وزراء الخارجية ، كما أنها تباشر بالنسبة لجميع الاقاليم ومن بينها اقليم تريستا•

وعلى خلاف رأى مندوب استراليا وبعض المندوبين الآخرين كان رأى الأمانة العامة للأمم المتحدة التى دعيت لتقديم مذكرة تبين حكم الميثاق فى هـــذا الشان • فقالت ان عبارة « التبعات الرئيسيه فى أمر حفظ الســـلم والامن الدوليين » مقرونة بعبارة « يعهد أعضاء الأمم المتحدة الى مجلس الأمن (٢) » تحمل معنى تخويل مجلس الامن سلطة تتسع بحيث تكفى لتمكينه من اعتماد الوثائق التى تقدم اليه ومن القيام بتبعاته حسبما تقتضى الحالة » •

وقد استند كلا الفريقين فى تأكيد رأيه الى وثائق مؤتمر سان فرنسسكو ، فأشار المندوب الاسترالى الى رفض المؤتمر اتجاها يقوم على تضمن الميثـاق سلطة تتعلق بضمان سلامة الأقاليم مشابهة لتلك المنصوص عليها فى المـادة العاشرة من عهد العصبة (٣) ، فى حين أشارت مذكرة الأمانة العـــامة الى اجماع الآراء فى الاجتماع الرابع عشر للجنة الثالثة فى سان فرنسسكو على أنه عندما يكون الأمر متعلقا بالحفاظ على الســـلم والأمن الدوليين ، فانه لا ينبغى أن يعتبر مجلس الأمن مقيدا بنصوص الميثاق ، بل يجب أن ينظــر فى ذلك على ضوء المبادىء الأساسية والمقاصد المبينة فى الفصل الأول •

ولقد رأت الكثرة الغـــالبة أنه على الرغم من خلو الميثاق من نص خاص يستطيع مجلس الامن بمقتضاه أن يقوم بتبعاته المشار اليها ، فان المادة ٢٤ تتيح له السلطة المنشودة • وقد استند مندوبو فرنسا والولايات المتحدة أيضا الى أن المجتمع العالمى يأمل فى تخويل مجلس الأمن تلك السلطة • كما حذر مندوبو المملكة المتحدة وكولومبيا من مغبة احداث بادرة سيئة بالتخوف من قيام المجلس بهذه التبعات • واتفقت الآراء بالاجماع على أن المجلس يجب أن يتصرف على أساس روح الميثاق لا مجرد النصوص • وفى الاجتماع الواحـد والتسعين وافق المجلس على الملاحق التى تشتمل على الوضع فى تريســـتا مما ينطوى على اقراره باضطلاعه بمسئوليات متزايدة •

غير أنه فى مجال البحث النظرى خالف الفقيه هانز كلسن ما انعقد عليه الرأى وجرى به العمل من حيث التسليم بالسلطة الضمنية للأمم المتحـــدة فقال ان المنظمة الدولية بصفة عامة تفتقد السلطة التى تخولها كفالة سلامة واستقلال أعضائها ، وليس ثمة نص يقرر حقها فى اتخاذ تدابير دولية من

---

(٢) المادة ٢٤/أ من الميثاق •

(٣) تنص هذه المادة صراحة على الإلتزام « باحترام وصيانة سلامة الأقاليم ضد الاعتداء الخارجى وكذلك الاستقلال السياسى لكل الدول الأعضاء » •

هذا القبيل • وعلى وجه التخصيص ، فان مجلس الأمن لا يختص بكفالة سلامة واستقلال أى دولة • وفيما يتعلق بقضية اقليم تريستا الحر « فليس ثمة بالتأكيد نص فى الميثاق يخلع على جلس الأمن صلاحية مباشرة وظائف رئيس الدولة » • وحسم كلسن رأيه بقوله : ان الأمم المتحدة ليس لها سلطة قانونية – وان كان لها على وجه اليقين سلطة فعلية – تخول مجلس الأمن أداء الوظائف المنوطة به بمقتضى معاهدة السلام مع ايطاليا » • وكان كلسن يشير بذلك الى قرار مجلس الأمن الخاص بحقه فى النهوض بهذه التبعات • وقد اتفق جون هولورمان أخيرا مع كلسن فى نظرته النقدية ، وأضاف أن اضطلاع مجلس الأمن بتلك المسئوليات يعد بمثابة تطوير للميثاق من طريق اسناد سلطة الى المجلس لم ينص عليها على وجه التحديد •

وسواء علينا أذهبنا الى القول « بالسلطة الفعلية » أم الى القول « بالسلطة عن طريق الاسناد » تمييزا لها عن « السلطة القانونية » ، فلقد ترتب على هذا الجدل الفقهى القاء الضوء على القوى الكامنة فى الأمم المتحدة وسلطاتها الضمنية • والأمر الجدير بالاهتمام فى هذا الصدد ما تضمنته مذكرة الأمانة العامة التى نوهنا عنها آنفا فى شأن التأكيد بأن « مسئولية حفظ السلم والأمن تنطوى على حق التحرر من عبء هذه المسئولية ، وأن هذه السلطة ليست مطلقة ولكنها مقيدة بمقاصد الأمم المتحدة ومبادئها » • وبعبارة أخرى ، فان سلطات حفظ السلام التى تتمتع بها الأمم المتحدة يرد عليها قيد واحد هو اعمالها وفقا لمقاصد الميثاق ومبادئه • ونحا كلسن فى هذا الصدد منحى آخر اذ رأى أن مثل هذا الاستنتاج الموسع لا يمكن أن يستمد من الأعمال التحضيرية للميثاق •

وخلاصة القول أن التوسع فى تفسير مواثيق انشاء المنظمات الدولية يستند الى منطق سائغ • فطالما أن هذه المنظمات ليست مجرد اتحادات عامة ، وأنها لابد أن تقوم على كيان تنظيمى حتى تستطيع أن تعيش مع الأنماط المتغيرة للسلوك الدولى وللمتطلبات الدولية ، فانها ينبغى لذلك أن ينظر اليها من خلال معيار يأخذ بقدر معقول من التوسع • وقد انبثق من هذا المنطق الفكر المتقدم الخاص بالشخصية القانونية أو الدولية • ومن ثم فان التفسير القائم على التوسع يعتمد على طبيعة الشخصية القانونية التى تتمتع بها أية منظمة دولية أو أى كيان قانونى آخر •

ويتبين من استعراض جهود المنظمات الدولية فى فترة ما بعد الحرب أنها لم تساير نصوص مواثيق انشائها أثناء تأديتها وظائفها • ولقد بدأ العديد من المنظمات الدولية منذ الحرب العالمية الثانية ينشىء مكاتب تابعة له فى أراضى الدول الأعضاء • وكان الممثلون الدبلوماسيون فى تلك الدول وأعضاء المنظمات الدولية سواء فى التمتع بالحقوق والحصانات الدبلوماسية ، وذلك على الرغم من خلو مواثيق انشاء تلك المنظمات من النص على حقها فى ارسال أو استقبال

الممثلين الدبلوماسيين . وقد تولت المنظمات الدولية أيضا اقامة الدعاوى كما رفعت عليها دعاوى بالمثل ، وقامت بعقد اتفاقات مع الدول الأعضاء تنص على تسوية المنازعات التى تنشأ بينها عن طريق اتخاذ اجراءات الوساطة والتحكيم ومن بينها – أحيانا – استطلاع راى محكمة العدل الدولية . وليس ثمة نصوص فى مواثيق انشاء هذه المنظمات تخولها هذه الحقوق .

أما فيما يتعلق بالأمم المتحدة ذاتها فقد كان مندوبو الدول فى مؤتمر سان فرنسسكو تواقين الى أن يتجنبوا تصور أن ما هم مقبلون على انشائه هو ذلك الشبح المخيف المتمثل فى دولة تسمو على الدول . وتنص المادة ١٠٤ من الميثاق – وهى المادة التى تتعلق بهذا الموضوع – على أنه « تتمتع الهيئة فى بلاد كل عضو من أعضائها بالأهلية القانونية التى يتطلبها قيامها بأعباء وظائفها وتحقيق مقاصدها » .

وقد تقدم مندوب بلجيكا فى مؤتمر دمبارتون أوكس باقتراح يقضى بأن المكانة الدولية للأمم المتحدة تشكل موضوعا لنص خاص ، ولكن اقتراحه هذا قوبل بالرفض . ومثله محاولته بعد ذلك فى مؤتمر سان فرنسسكو تعديل المادة المشار اليها باستبدال عبارة « المكانة الدولية والحقوق » بعبارة «الأهلية القانونية » اذ رؤى أن هذا التعديل لا تقتضيه الحاجة ، وأن هذا الأمر « سيتحدد فى الواقع عن طريق استنباط مدلول نصوص الميثاق مجتمعة » . وكان الاعتبار السياسى السائد كما جاء فى تقرير وفد الولايات المتحدة الى رئيس جمهوريتها هو « تجنب أى استنتاج من شأنه أن يخلع على الأمم المتحدة صفة الدولة العليا بأى معنى من المعانى » .

وقد تبلور هذا الاتجاه فى القول بأن « استقصاء البحث فى مدى الأهلية القانونية الواردة فى المادة ١٠٤ متروك أمره للمستقبل » . ورأى السير جيرالد فيتز موريس أن هذه المادة « محايدة » فيما يتعلق بموضوع الدراسة . غير أن الرأى الأرجح – فيما يبدو – أن واضعى الميثاق قد اعتبروا أنه لاحاجة الى الاستناد الى هذه المادة للدلالة على الشخصية الدولية للأمم المتحدة طالما أن هنالك اشارات متكررة الى شخصيتها المستقلة فى مواد الميثاق .

فالفقرة السادسة من المادة الثانية تنص على أن « تعمل الهيئة على أن » ، والمادة ٥٨ تقضى بأن « تقدم الهيئة توصيات » . والمادة ٦٠ تتناول « مقاصد الهيئة » . والمادة ٧٥ تنص على أن « تنشىء الأمم المتحدة » . والمادتان ٨٣و٨٥ تشيران الى « وظائف الأمم المتحدة ، كما تنص المادتان ١٠٤ و ١٠٥ على أن « تتمتع الهيئة » . والمواد الآتية أيضا تدلان على الشخصية المستقلة لمنظمة الأمم المتحدة ، اذ تنص الفقرة ٥ من المادة الثانية على أن « يقدم جميع الأعضاء كل ما فى وسعهم من عون الى الأمم المتحدة فى أى عمل تتخذه وفق هذا الميثاق ، كما يمتنعون عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة حيالها عملا من

أعمال المنع أو القمع » . وينص الميثاق صراحة على أهلية التعاقد للأمم المتحدة . ولمجلس الاقتصادى والاجتماعى بمقتضى المادة ٦٣ حق وضع اتفاقات مع أى وكالة من الوكالات المشار اليها فى المادة ٥٧ . وتنص الفقرة الثالثة من المادة ١٠٥ على ان للجمعية العامة ان تقترح على أعضاء الهيئة عقد اتفاقات بقصد تحديد التفاصيل الخاصة بتطبيق الفقرتين الأولى والثانية من هذه المادة الخاصتين بتمتع الهيئة ومندوبيها بالمزايا والاعفاءات الدبلوماسية . وقد أبرمت اتفاقية المزايا والاعفاءات الخاصة بالأمم المتحدة سنة ١٩٤٦ بناء على تلك المادة .

وقصارى القول أن كل الوثائق والأسانيد تؤكد تصريحا أو ضمنا أن الأمم المتحدة تتمتع بشخصية دولية . على أن القول بهذه الشخصية لا يعنى القول – من حيث التكافؤ – بأن الأمم المتحدة دولة أو أنها دولة عليا أو حتى مجرد اتحاد . ذلك أن اى شخص أو أى شىء يمكن أن يتمتع بالشخصية القانونية ، فليست تلك الشخصية الا أداة قانونية لايجاد تمييز واضح بين حقوق وواجبات الشخصية الاعتبارية تجاه الآخرين وبين حقوق وواجبات الآخرين تجاهها . والشخصيات الاعتبارية القانونية ليست متساوية بل هى متباينة فى الحجم والنوع .

ولقد دار البحث فى فكرة الشخصية القانونية من حيث مداها وتطبيقها ولا سيما فى المجال الدولى ، ويرجع الفضل الى محكمة العدل الدولية فى تطور الفكر القانونى فى هذا الشأن . وتعتبر نظرية السلطة الضمنية من أهم ما أسفر عنه الاجتهاد فى الفقه والقضاء تأسيسا على فكرة الشخصية القانونية

المبحث الثانى

قضاء محكمة العدل الدولية

لا يتفق علماء القانون على المعيار الذى يمكن بواسطته تقرير ما اذا كانت المنظمة تتمتع بالشخصية الدولية وما اذا كانت لها سلطة ضمنية فى حالة تمتعها بهذه الشخصية . فالعلامة هانزكلسن على سبيل المثال يذهب الى أن المنظمة « لا تتمتع الا بهذه الاهلية الخاصة special capacities » « التى تخولها لها نصوص معينة » . ويختلف معه فى ذلك الأستاذ فن ميرستد اذ يأخذ بنقيض هذا الرأى مؤكدا أنه : « ليس ثمة ضرورة لايراد مواد فى مواثيق المنظمات الدولية تنص على اقرار أهليتها لمباشرة تلك الأعمال السياسية أو الدولية التى تقوم بها الدول بمقتضى أهليتها المقررة .. ان مثل

هذه النصوص لها مدلول سلبى فقط كلما تعلق الأمر بالتمهيد لممارسة مثل هذه الأهلية · ومع ذلك ، فان هذا الحكم يصدق أيضا على الدول » ·

وينازع السير هرسن لاترباخت — من جهة أخرى — فيما اذا كان تمتع المنظمة بالشخصية الدولية يصل الى حد تمتعها « بأهليـة قانونية مطلقة فى ظل القانون الدولى » · أما السير جيرالد فتزموريس ففى رأيه أن « شخصية المنظمة وأهليتها تستمدان فى الأصل من أداة تعـاقدية من حيث الشكل ، ولكنهما ما أن تخرجا الى الوجود حتى تتخذا طابعا موضوعيا قائما بذاته مؤثرا تجاه العالم كله » ·

ونستبين من هذا الجدل الفقهى تلك المشكلة الدائمة المتعلقة بتفسـير المعاهدات ، مشكلة التكييف الذى نأخذ به فى تفسـير المعاهدات التى تدخل المنظمات الدولية طرفا فيها · فهناك المبدأ السياسى الذى يقضى بأن الالتزامات التى تقع على عاتق الدول ينبغى عدم التوسع فى تفسيرها ، وتنبثق من هذا المبدأ نظريه التفسير الضيق · ومن جهة أخرى هنالك القـاعدة الاقل أهمية التى تقضى بأن المعاهدة يجب أن يغلب فيها عنصر الايجابية على السلبية ، والى هذه القاعدة تستند نظرية الفاعلية · وقد بذلت محكمة العدل الدولية جهودا ملحوظة لاقامة معيـار وسط من حصـيلة الموازنة بين هاتين النظريتين المتعارضتين · ولكن قضاء المحكمه — فى القضايا الخاصة بتفسـير مواثيق انشاء المنظمات الدولية — كان يجنح بوضوح الى التفسـير الذى يغلب فيه التوسع على التضييق بالنسبة لأوجه النشاط الذى تمارسه المنظمات ، وذلك فى سبيل اضفاء الفاعلية على الأغراض العامة لها · ولقد وضح هذا الاتجـاه المميز فيما صدر عن المحكمة من فتاوى بصدد أنشطة منظمة العمل الدولية ·

فهذه الفتاوى وقد بلغ مجموعها ثلاثة بينة الدلالة على أن محكمة العـدل الدولية لم تكن مستعدة فقط لتخويل منظمة العمل الدولية السلطة الضمنية التى تستطيع بمقتضاها انجاز مقاصدها العامة ، ولكنها كانت تريد أن تساير دوافع هؤلاء الذين دفعوا بالمنظمة قدما الى حيث يصبح لما تتخذه من اجراءات تأثير فعلى ·

فلم يكد ينقضى عامان على صدور ميثاق الأمم المتحدة حتى عرض على محكمة العدل الدولية موضوع تفسير مواد الميثاق الخاصة بشروط عضويتها ·وكانت المسألة المعروضة أمامها هى ابداء الرأى فيما اذا كان يجوز لعضو الأمم المتحدة عند التصويت فى شأن قبول أية دولة فى العضـويه أن يعلق موافقته على شروط لم ينص عليها صراحة فى الفقرة الأولى من المادة الرابعة · وبعبـارة أخرى ، هل يجوز لعضو الأمم المتحدة أن يربط قبول دولة أخرى فى العضوية بموافقته ؟ ·

وقد أدت محكمة العدل الدولية فى هذه المسألة برى يعد معلما بارزا فى

طريق تطوير الشخصية الدولية المستقلة للأمم المتحدة ، اذ أفتت بأن « كل الشروط المنصوص عليها فى الفقرة المشار اليها آنفا تخضع لرأى المنظمة » .

ورغم التسليم بادىء ذى بدء بأن رأى المنظمة ـ فى التحليل النهائى ـ هو رأى أعضائها ، فان المحكمة قد أكدت فى فتواها بوضوح ارتفاع شأن قرارات المنظمة بالنسبة للقرارات أو الأوامر التى تصدرها الدول الأعضاء ، اذ كان فحوى هذه الفتوى أن الدول أعضاء الأمم المتحدة والتى تتساوى فى السيادة ملزمه بأن تساير فى رأيها المتعلق بقبول دولة فى العضوية رأى المنظمة ، وأن الحق المقرر لهذه الدول فى المسائل المتعلقة بالعضوية مقيد بما هو منصوص عليه فى المادة الرابعة من الميثاق .

ولقد عارض هذه الفتوى كل من القضاة بازديفانت وفينيارسكى والسير ارنولد ماكنار وجون ريد ، اذ رأوا أن ميثاق الأمم المتحدة قد وضع نظاما خاصا بقول العضوية يختلف عن النظام السائد فى المعاهدات الدولية فى شأن اكتساب دولة جديدة عضوية الاتحاد مع دول أخرى . وعند هؤلاء القضاة أن قبول دولة فى عضوية الأمم المتحدة اجراء سياسى ذو أهمية بالغة . وبناء على ذلك فان أعضاء المنظمة يجوز لهم قانونا أن يصدروا قراراتهم فى ضوء الاعتبارات السياسية .

وكانت وجهة نظر الأغلبية أن حق الدول الأعضاء فى مسائل العضوية ينبغى أن يكون مقيدا بالنص الصريح للقانون كما تتصمنه المادة الرابعة فى الفقرة الأولى منها، والأمر بالمثل فيما يتعلق « برأى المنظمة » فى هذا الشأن، بمعنى أنه يشترط فيه التقيد بتلك الفقرة .

وقد قطعت محكمة العدل الدولية شوطا آخر على طريق دعم هذا الفكر القانونى ، وذلك بالقاء مزيد من الضوء عليه فى فتوى أخرى أصدرتها فى قضية تتعلق بعضوية الأمم المتحدة أيضا . فقد استطلع رأيها فيما اذا كان من حق الجمعية العامة أن تصدر قرارا بقبول دولة فى العضوية دون أن يحيل اليها مجلس الأمن توصية بذلك كما تقضى الفقرة الثانية من المادة الرابعة . وأفتت المحكمة بأنه يقتضى اجتماع أمرين لكى يتحقق قبول العضوية أولهما « توصية » من مجلس الأمن والثانى « قرار » من الجمعية العامة ، « وأن هذين الاجراءين لا مفر من توافرهما لتكوين رأى المنظمة الذى تشير اليه الفقرة السابقة من المادة الرابعة » .

وفى وقت معاصر لصدور هذه الفتوى اتخذت المحكمة بادرة جديدة بارزة فى نفس الاتجاه الخاص بتطوير نظام الأمم المتحدة ، ونعنى بها الفتوى الخاصة بأهلية الأمم المتحدة فى مطالبة احدى الدول بصفتها مسئولة عن جرح أحد موظفى الأمم المتحدة فى أثناء تأدية عمله بتعويض الأضرار الناشئة عن ذلك كما سبق أن نوهنا . وقد صدرت هذه الفتوى بناء على طلب استطلاع رأى

قدمته الجمعية العامة سنة ١٩٤٩ ، فكانت علامة مميزة سواء فى مجال دعم الوضع القانونى للأمم المتحدة أو فى قضاء محكمة العدل الدولية ، اذ رسخت بمقتضاها نظرية السلطة الضمنية فى المجال الدولى (١) ٠

بيد أن القاضى هاكورث آثروجهة نظر أكثر تحفظا فى هذا الصدد ، وكانت حجته أن نظرية « الوقاية الوظيفية » ـ ومحصلها أنه لا يتسنى للأمم المتحدة ممارسة وظائفها دون أن تخول تلك السلطة ـ تصل الى حد نقل أهم خواص سيادة الدولة الى المنظمة ، فلا يمكن أن نغفل حقيقة أن ولاء الموظف الدولى انما هو للدولة التى يدخل فى عداد مواطنيها وذلك على الرغم من أن اخلاصه للمنظمة لا يرد عليه قيد ٠ وقد انتهى هاكورث الى القول بعدم التوسع فى السلطة الضمنية ٠

ولكن المحكمة أخذت بوجه النظر القائمة على أساس أن « الوقاية الوظيفية » للموظف ـ فى ضوء المادة ١٠٠ من الميثاق ـ هى أسمى واجبات المنظمة وأن تغليب ولاء الشخص للدولة على ولائه للمنظمة يجعل المنظمة عطلا من الفاعلية ٠

وقد سنحت لمحكمةالعدل الدولية مناسبات أخرى لتأكيد الكيان المستقل للمنظمات الدولية وخاصية الاستمرار بالنسبة لما تتعهد به من التزامات ٠ وكانت أولى هذه المناسبات قضية اقليم جنوب غرب افريقيا الذى كان موضوعا تحت انتداب حكومة اتحاد جنوب افريقيا بمقتضى نظام الانتداب الذى وضعته عصبة الأمم ٠ أما المناسبة الثانية فهى قضية المحكمة الادارية التى أثيرت سنة ١٩٥٤ فقد كان ثمة تنازع بين وجهات النظر فى هذه القضية حول

---

(١) كانت الجمعية العامة قد توجهت بطلب هذا الرأى الاستشارى بمناسبة اغتيال اسرائيلى للكونت برنادوت وسيط الأمم المتحدة فى فلسطين عام ١٩٤٨ ٠٠ وقد أوضح رأى المحكمة التطور الذى جد فى مجال أشخاص القانون الدولى ، بالاقرار للمنظمات الدولية بالشخصية القانونية التى تتمتع بمقتضاها بصفتى القدرة على انشاء القواعد القانونية ، والأهلية ، وذلك فى نطاق الأنظمة القانونية للدول الأعضاء بها وفى دائرة النظام القانونى الدولى على السواء ، اذ جاء فى هذا الرأى الذى صدر فى ١١ ابريل ١٩٤٩ : « أن أشخاص القانون فى أى نظام قانونى ليسوا بحكم الضرورة متطابقين فى الطبيعة أو فى مدى الحقوق ٠ فطبيعتهم القانونية متوقفة على حاجات الجماعة ٠ وتطورالقانون الدولى ، خلال تاريخه كله ، كان متأثرا بمطالب الحياة الدولية ٠ وكان النمو المطرد للنشاط الجماعى للدول قد أدى الى نشوء حالات من العمل على المستوى الدولى تصدر من هيئات لا يصدق عليها وصف الدول بالمعنى المفهوم » ٠

(٢) أبدى القاضى الفاريز رأيا مناقضا للقاضى هاكورث ، وكانت فتوى المحكمة رأيا وسطا بينهما ٠

ما اذا كان للجمعية العامة الحق فى عدم تنفيذ حكم بالتعويض أصدرته محكمة ادارية (أنشأتها الجمعية العامة) لصالح أحد موظفى الأمم المتحدة بسبب انهاء المنظمة خدمته دون موافقته ·

وقد استندت الى نظرية السلطة الضمنية هؤلاء الذين رأوا أن للجمعية العامة هذا الحق ، وأولئك الذين اختلفوا معهم فى الرأى · وكان محور الخلاف يدور حول ما اذا كان للجمعية العامة قانونا سلطة انشاء محكمة تختص باصدار أحكام ملزمة للامم المتحدة · وقد أقرت محكمة العدل الدولية أن الميثاق قد ورد خلوا من أية مواد تتعلق بحق انشاء أجهزة أو فروع قضائية ، وأكدت فى نفس الوقت أنه ليس ثمة مواد تنفى هذا الحق · وانتهت المحكمة الى الأخذ بقاعدة السلطة الضمنية المستخدمة فى قضية تعويض الأضرار · واستندت فى هذا الاتجاه الى الفقره الثانية من المادة السابعة والى المادة ٢٢ والى الفقرة الأولى من المادة ١٠١ التى تجيز للامم المتحدة انشاء فروع ثانويه بصفة عامة ، وتجيز للجمعية العامة أن تنشىء من الفروع الثانوية ما تراه ضروريا للقيام بوظائفها ، كما تخولها حق وضع اللوائح التنظيمية · وتأسيسا على هذه النصوص قضت المحكمة بما يأتى : « ان حق انشاء محكمة للفصل بين المنظمة وموظفيها ضرورى لضمان قيام الامانة العامة بواجباتها ، ولكفالة تحقيق أعلى مستوى من الكفاية والقدرة والسداد · واضطلاع الأمانة العامة بهذه المسئولية على هذا المستوى يفهم ضمنا ـ بالضرورة ـ من نصوص الميثاق » ·

غير أن محكمة العدل الدولية قضت بعدم تنفيذ حكم التعويض الذى أصدرته المحكمة الادارية لا نطوائه على مشاركة الجمعية العامة فيما خولها الميثاق من سلطة فى شأن الميزانية ، ذلك لأن اختصاصها بالموافقة على الميزانية لا يعنى أن لها مطلق الحق فى اقرارها أو رفضها ، الأمر الذى يرجع الى أن قدرا من النفقات يتعلق بالالتزامات التى ترتب أعباء مالية ·

وقد اعترض على هذا النظر بمقولة ان المحكمة التى أنشأتها الجمعية العامة لاتعدو أن تكون فرعا ثانويا لها ، ومن ثم فان أحكامها لا يمكن أن تشكل قيدا عليها · فأجابت محكمة العدل الدولية على ذلك بقولها : « ان الجمعية العامة اذ أنشأت المحكمة الادارية لم تفوضها فى القيام بوظائفها بل كانت تباشر حقها ـ المقرر بمقتضى الميثاق ـ فى تنظيم علاقاتها بموظفيها · وفيما يتعلق بالامانة العامة ، خول الميثاق الجمعية العامة حق وضع اللوائح التنظيمية ولم يخولها حق الفصل فى حالات معينة ·

وقد وقف القاضيان الفاريز وهاكورث ضد التكييف القانونى الذى تبنته الأغلبية ، اذ رأيا فيه تضييقا لنطاق تطبيق السلطة الضمنية التى أخذت بها محكمة العدل الدولية بل ردة عنه · وفى ذلك يقول الفاريز « ان الجمعية العامة سلطة تشريعية دولية حقيقية ، لأنها ـ فيما عدا التوصيات التى توجهها

الى الدول تصدر قرارات ملزمة بنصوصها لهذه الدول جميعا • « وان أية محاولة للحد من سلطة الجمعية العامة للأمم المتحدة أمر يتعارض مع حقائق الحياة الدولية » • ويضيف الفاريز الى ذلك – استنادا الى نظرية السلطة الضمنية – أن ما لم تفوضه الجمعية العامة الى غيرها بمقتضى نصوص صريحة فى الميثاق (مثل مراجعة ونقض حكم المحكمة فى القضية موضوع البحث) يظل خاضعا لسلطانها •

وقد رأت الأغلبية – كما أوضحنا آنفا – أن الجمعية العامة – حين أوقفت تنفيذ حكم المحكمة الادارية اقرارا للحق وبقصد تجنب اتخاذ اجراءات مثيرة – لم تكن تتنازل بذلك عن اختصاص مخول لها ، وانما كانت تستهدف الوصول بالأمانه العامه الى ذروة مستويات الكفاية والجدارة والنزاهة ، تلك المستويات الحيوية التى لا غنى عنها فى سبيل تأدية الأمانة العامة لمهامها • ولم تكن محكمة العدل الدولية لتعتقد مطلقا أن وجهة نظرها هذه من شأنها المساس بمكانة الجمعية العامة •

وقد خطت نظرية السلطة الضمنية شوطا بعيدا على طريق الاستقرار فى قضاء محكمة العدل الخاص بتطوير ودعم قانون المنظمات الدولية • ويتبين ذلك فى فتاوى المحكمه التى أصدرتها فى شأن مشروعية « قانونية » الانفاق على قوة الطوارىء الدولية وعمليات الأمم المتحدة فى الكونغو • فقد استطلعت الجمعية رأى المحكمة فيما اذا كانت المبالغ التى أنفقت على عمليات الشرق الأوسط والكونغو تعد قانونا من قبيل « نفقات الهيئة » المنصوص عليها فى الفقرة الثانية من المادة ١٧ من الميثاق •

وكان رأى المحكمة بالايجاب تأسيسا على أن نفقات أية منظمة هى المبالغ التى تدفع للوفاء بالتكاليف التى يقتضيها تنفيذها لمهامها ، وأنه ثبت أن هيئه الأمم المتحدة قد أنفقت هذه المبالغ فى سبيل أداء احدى مهامها •

ولكن الاعتراض الذى أثاره من رأوا أن ترد المحكمة بالنفى كان قائما على أساس أنه حينما يتعلق الأمر بحفظ السلم والأمن الدوليين فان مجلس الأمن هو وحده صاحب السلطة فى اصدار القرار واتخاذ الاجراء الخاص بهذا الغرض ، وأنه طالما أن سلطة الجمعية العامة تنحصر فى المناقشة والدراسة والتوصية ، فليس لها أن تتخذ اجراء ولا أن تنشىء قيدا على الالتزامات المالية للهيئة • وكان اعتراض الحكومة الفرنسية بصفة خاصة على رأى المحكمة منصبا على خشيتها من أن يؤدى اطلاق سلطة الجمعية العامة فى شئون ميزانية الهيئة – وهى سلطة لم تخولها الدول حتى للمنظمات الأكثر تعبيرا عن الوحدة – الى انشاء سلطة لها حق التشريع للعالم كله • كما كان من بين الاعتراضات التى أثيرت أن من شأن منح الجمعية العامة هذه السلطة أن يفرض على الدول الأعضاء الالتزام بتحميل رعاياها عبئا باهظا وحث المجالس

التشريعية (البرلمانات) فيها على التصويت فى صالح قروض الهيئة التى تحددها الجمعية العامة والمبالغ التى يحتاج اليها سداد هذه القروض · ومع ذلك ، فان عددا من الحكومات قد أيد بقوة تخويل الجمعية العامة سلطة فى هذا الشأن بحسبان ذلك أمرا حيويا ·

وقد ردت المحكمة على هذين الدفعين بما يأتى :

(أولا) سلطة الجمعية العامة فى اتخاذ اجراءات فى مجال حفظ السلم والأمن الدوليين ·

وجدت المحكمة بعد تمعن دقيق فى نصوص الميثاق أنه يجوز للجمعية العامة ـ وقد مارست ذلك فعلا ـ أن تصدر قرارات بمقتضى المواد ٥ ، ٦ ١٤ ، ١٨ بالرغم من طابع الجمعية القائم على التوصية ، وأن « ثمة تعاونا وثيقا فى الواقع بين مجلس الأمن والجمعية العامة » · وأن تنظيم عمليات حفظ السلام مثل قوة الطوارىء الدولية ـ « سلطة خاصة » مخولة للجمعية العامة فى مجال حفظ السلم والأمن الدوليين ·

وأضافت المحكمة ـ ايضاحا لرأيها ـ أن انشاء فروع ثانوية مثل اللجان للقيام بتقصى الحقائق والملاحظة والاشراف ينبثق منه الغرض الأساسى للمنظمة وهو حفظ السلم والأمن ·

(ثانيا) سلطة الجمعية العامة فى مجال ميزانية المنظمة

بلغت محكمة العدل الدولية فى هذا الشأن حدا يكاد يصل الى اعتبار الجمعية العامة سلطة تشريع للعالم · ذلك أنه بناء على ما أرتأته المحكمة من أن نفقات أية منظمة هى المبالغ التى تدفع للوفاء بالتكاليف التى يقتضيها تنفيذها لمهامها ، أقرت مبدأ أصبح علامة مميزة فى قضائها وفى تطور الامم المتحدة ، اذ قضت المحكمة بما يأتى : « ان الدول الأعضاء تحتفظ بحريتها فى التصرف الا فى الأحوال التى عهدت فيها الى المنظمة الدولية انجاز هذه الاهداف المشتركة · ولكن المنظمة حين تعمد الى اجراء يتأكد أنه يوائم تنفيذ أحد الاغراض المنوطة بالأمم المتحدة ، فانه يفترض أن مثل هذا الاجراء لا يتجاوز سلطة المنظمة ·

واستطرت المحكمة قائلة : « ان معنى الموافقة على أن الاجراء موضوع النظر يدخل فى اطار الوظائف التى تقوم بها المنظمة ، مع الزعم بأن هذا الاجراء قد نفذ بأسلوب لا يتفق مع تقسيم الوظائف بين فروع المنظمة المتعددة كما يبينها الميثاق ، مسألة تتعلق بالبناء الداخلى للمنظمة · فاذا كان الاجراء قد اتخذ بمعرفة فرع آخر غير الفرع المختص ، فان هذا يعد خروجا عن التنظيم

الداخلى ، ولكنه لا يعنى بالضرورة أن النفقات موضوع البحث ليست نفقات المنظمة • وينظر كل من القانون الداخلى والقانون الدولى بعين الاعتبار الى حالات قد يلتزم فيها التنظيم النقابى أو السياسى حيال الغير باجراء قام به أحد فروعه متجاوزا سلطته •

ومن هذا النظر الذى أخذ به قضاء محكمة العدل الدولية برزت نظرية « فاعلية النظام » institutional effectiveness وبناء على هذه النظرية يخضع التقسيم الوظيفي للمنظمة وكذلك مواد الميثاق لأهدافها المقررة • فالاجراء الذى يصدر عن فرع غير مختص لا يعدو أن يكون اجراء غير مطابق للقواعد التنظيمية • ذلك أن سلطات المنظمة لا تتقيد بنصوص المواد ولا بأوجه النشاط « الضمنى » ، بل تمتد الى أبعد مدى تتطلبه مقاصد المنظمة كما تنص عليها المادة الأولى من الميثاق • ومن الطبيعى أن هذا الرأى لا تنطبق الا على هذه الأنشطة التى تدخل فى نطاق تلك المقاصد (أو فى نطاق وظائف المنظمة بصفة عامة) • ومع ذلك ، فان النظرية المشار اليها تمثل خطوة عملاقة فى طريق رفع المنظمة الى الذروة •

ويمكن أن نعبر عن الأثر الناجم عن الأخذ بنظريتى « السلطة الضمنية » و « فاعلية النظام » معا بقولنا ان المنظمات الدولية التى تمتلك شخصية قانونية تحظى – بمجرد انشائها – بأهلية قانونية غير مقيدة فى ظل القانون الدولى، وأن هذه الأهلية لا تنبثق من النصوص الواردة فى مواثيق انشائها وحدها وانما تنبثق أيضا من جميع السلطات الضمنية والتابعة •

الباب السابع

تقييم الدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة
فى ضوء أزمة الشرق الأوسط

الفصل الأول : مراحـــل الدبلوماســية البرلمانيــة للأمم المتحـــدة

الفصل الثانى : معارضة اسرائيل للدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة

الفصل الثالث : تأييد مصر للدبلوماســية البرلمانيــة للأمم المتحـــدة

الفصل الرابع : نتــائج الدبلوماســية البرلمانيـــة للأمم المتحـــدة

الفصل الخامس : مستقبل الدبلوماســية البرلمانيــة للأمم المتحـــدة

من اليسير أن نحدد مواقف الدول من الدبلوماسية البرلمانية للمنظمة الدولية ، وأن نقيم هذه المواقف ، اذا رجعنا الى المناقشات والى التصويت على مشروعات القرارات الصادرة عن فروع الأمم المتحدة وعلى وجه خاص الجمعية العامة ومجلس الأمن . فالوثائق الخاصة بالمناقشات والتصويت هى التى تنبىء عن اتجاهات الدول من حيث ايمانها بمبادىء الأمم المتحدة ودورها . وبالتالى ايمانها بأسلوب عملها وهو الدبلوماسية البرلمانية ، ذلك لأن هذه الاتجاهات تتبلور فى المواقف التى تتخذها الدول عند عرض القضايا الدولية على المنظمة .

ولما كانت هذه المواقف لاتعدو أن تكون الحصيلة النهائية للسياسة الخارجية التى تنتهجها كل دولة ، فان أهداف تلك السياسة وأساليب تنفيذها بمعنى دبلوماسيتها هى التى تبين مدى تجاوب الدولة أو عدم تجاوبها مع الامم المتحدة وأساليبها. ومن هنا كانت السياسة والدبلوماسية هما الميزان الدقيق للتقييم. أما مواقف الدولة فى ساحة الدبلوماسية البرلمانية للمنظمة العالمية فانها لاتصلح معيارا الا اذا تناولنا هذه المواقف خلال مرحلة زمنية تستغرق عدة سنوات حتى تصبح كافية للحكم ، وذلك لأنها قد تختلف فى بعض الاحيان مع الاتجاه السائد فى المناقشات دون أن يعنى ذلك عدم ايمان تلك الدولة بالامم المتحدة وأساليبها ، وانما يكون مرجعه الى عوامل أخرى مثل سيطرة دولة كبرى منافسة على عدد من أعضاء المنظمة واستدراجهم الى التصويت لصالح مشروعات قرارات تجافى مبادىء الميثاق كما سبق أن بيناعند دراسةمرحلةالحرب الباردةوما اكتنفها من تدهور العلاقات الدولية فى ظل سيادة نظام القطبية الثنائية وبروز ظاهرة الاحلاف العسكرية والسياسية .

لهذا ، فسوف نبحث فى هذا الباب تقييم الاسلوب الدبلوماسى البرلمانى للأمم المتحدة فى ضوء أزمة الشرق الأوسط ، وذلك عن طريق تحليل السياسة الخارجية والأساليب الدبلوماسية لأطراف النزاع وللقوى الدولية المختلفة ، وما تمثلت فيه هذه السياسة وتلك الأساليب من مواقف لهذه الأطراف وتلك القوى فى المراحل المختلفة التى عرض فيها هذا النزاع على الأمم المتحدة .

وسوف نمهد لهذا التحليل بعرض التطورات التى مرت بها الدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدةفى هذا الشأن والنتائج التى أسفرت عنها كى نستطيع الحكم

على مدى تقدير أطراف النزاع والدول الأخرى المتصلة به لدور الدبلوماسية البرلمانية للمنظمة الدولية وأثر هذا التقدير فى ذلك الدور ٠

وقد اخترنا بحث نزاع الشرق الاوسط والأسلوب المقترح لحله بعقد مؤتمر للسلام فى مقر الامم المتحدة فى جنيف على سبيل الدراسة التطبيقية لما قدمناه من دراسة نظرية حول الدبلوماسية البرلمانية للمنظمة العالمية بين المؤيدين والمعارضين ، وذلك للأسباب الآتية :

أولا : تعد قضية فلسطين بوصفها المحور الرئيسى لمشكلة الشرق الأوسط وبحكم احتلالها مكانا بارزا فى قائمة المنازعات التى عرضت على المنظمة الدولية واستغراقها أمدا طويلا بدأ منذ تاريخ انشاء الأمم المتحدة ومازال مستمرا حتى اليوم – تعد هذه القضية مؤشرا لمدى صلاحية الوسائل الدبلوماسية للأمم المتحدة فى تطبيق أحكام ميثاقها وقواعد القانون الدولى ، ومن ثم تعد معيارا يصدق للحكم على مدى فاعلية الدبلوماسية البرلمانية للمنظمة الدولية من حيث تأثيرها وتأثرها بالعوامل الأخرى المهيمنة على السياسة الدولية وفى مقدمتها قوى الدولتين العظميين فى ظل نظام القطبية الثنائية فى عصر الحرب الباردة ثم نظام تعدد الاقطاب فى عصر الانفراج الدولى ، والصراع بين الدول الكبرى والدول الصغرى ، والنظام الاقتصادى الدولى الراهن وما يعتريه من مشكلات وغير ذلك من العوامل ٠

ثانيا : أن الأساليب التى تمخضت عنها الدبلوماسية البرلمانية فى الامم المتحدة لعلاج أزمة الشرق الأوسط فى المرحلة الأخيرة من حيث انشاء قوة طوارىء دولية وعقد مؤتمر للسلام تحت اشراف الامم المتحدة تعد مثالا نموذجيا لهذا النوع من أنواع الدبلوماسية يختلف بطبيعته عن أسلوب المفاوضات المباشرة التقليدية ٠ ومن ثم فان اختلاف اتجاهات الدول فى أزمة الشرق الأوسط بين هذين النوعين من الأساليب الدبلوماسية بين التأييد والمعارضة يلقى الضوء على مستقبل الدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة امتدادا من حاضرها ٠

ثالثا : أن أزمة الشرق الأوسط تعد أكبر بؤرة للتوتر الذى يشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين فى الوقت الراهن يخشى معه اذا لم يحسم أن يشعل نيران حرب عالمية مدمرة نظرا لتورط العملاقين الدوليين فى النزاع ٠

رابعا : أن صراع الشرق الأوسط يمثل بالنسبة لنا نحن العرب قضية مصير سواء فيما يتعلق بوجودنا ذاته أو بحضارتنا أو بمركزنا الدولى أو بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية فى حاضرنا ومستقبلنا جميعا ، فضلا عن تأثيرها العميق فى مختلف النواحى السياسية والدبلوماسية والعسكرية ٠

كما أن هذا النزاع – فضلا عن تأثيره المباشر على أطرافه وتورط الدول الكبرى فيه – تمتد انعكاساته لتشمل حركة التحرر والتنمية فى العالم الثالث

بصفة عامة وفى آسيا وافريقيا بصفة خاصة ، بالاضافة الى تأثيره ـ بحكم المركز الاستراتيجى لمصر ووجود مصادر الطاقة فى منطقة الشرق الأوسط ـ فى أوربا الغربية وبالتالى ارتباط النزاع بقضية الأمن الأوربى .

ومن ثم يتضح أن تعدد هذه العوامل وتشعبها وتشابكها وتباين مواقف أطرافها والقوى الدولية المرتبطة بها يجعل قضية الشرق الأوسط من أعقد القضايا الدولية وأشدها استعصاء على الحل ، الأمر الذى يجعلها محك اختبار دقيق لمدى فاعلية الأمم المتحدة وأسلوبها القائم على الدبلوماسية البرلمانية فى حل المشكلات الدولية بما يتفق مع ميثاقها ومع قواعد القانون الدولى .

الفصل الأول

مراحل الدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة

المبحث الأول

الدبلوماسية البرلمانية فى مجلس الأمن

القرار رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٦٧ :

على الرغم من وقوع العدوان الاسرائيلى على الدول العربية سنة ١٩٦٧ يوم ٥ يونيو (١) فان أول قرار أصدره مجلس الأمن قد تأخر صدوره حتى صباح ٧ يونيو حينما اجتمع المجلس فى جلسة طارئة ، مما يرجع الى المحاولات الامريكية لتعطيل المجلس عن اتخاذ قرار مناسب • ولم تستجب اسرائيل لهذا القرار الذى صدر بالاجماع وكان يدعو الطرفين الى وقف القتال فورا • فعاد المجلس الى الانعقاد مرة أخرى فى مساء نفس اليوم بناء على طلب الاتحاد السوفيتى

---

(١) مما يجدر بالذكر أن مجلس الامن قد دعى للاجتماع على أثر ما نشأ من توتر فى المنطقة بسبب اعتداء القوات العسكرية على سوريا فى ابريل عام ١٩٦٧ وتهديد المسئولين الاسرائيليين فى ١٢ مايو بالقيام بعمليات حربية لغزو سورية ، وحشدهم قوات مسلحة كبيرة على حدودها ، مما أدى الى تحرك قوات الجمهورية العربية المتحدة الى سيناء واستعادتها مراكزها فى منطقة شرم الشيخ ، واعلان الجمهورية اغلاق خليج العقبة أمام الملاحة الاسرائيلية • وقد أعلن الرئيس جونسون أن هذا عمل غير مشروع وتهديد خطير للسلام • وكذلك صدر تصريح مماثل من وزير خارجية المملكة المتحدة على حين أيدت حكومة الاتحاد السوفيتى الدول العربية • فطلبت الدانمرك وكندا فى ٢٤ مايو ١٩٦٧ دعوة مجلس الامن لجلسة عاجلة ولكن المجلس لم يستطع الانتهاء الى قرار ، فأجل اجتماعه الى أجل غير مسمى •

وفى ٢٧ مايو طلبت الجمهورية العربية المتحدة دعوة مجلس الامن الى عقد اجتماع عاجل للنظر فى السياسة العدوانية لاسرائيل ومخالفتها لقرارات الامم المتحدة وعدوانها المتكرر الذى يهدد السلام والامن فى الشرق الاوسط ويعرض السلم والامن الدولى للخطر • وقد بدأت اجتماعات المجلس بناء على هذا الطلب ابتداء من ٢٩ مايو وتلاحقت الأحداث ، ووقع العدوان الاسرائيلى فى ٥ يونيو على الدول العربية •

(حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ، ص ٦٥٨) •

دعوة المجلس الى جلسة عاجلة ، وجره المندوب الامريكي الى مناقشات عقيمة . ولكن المجلس توصل الى قرار اجماعي آخر في ٨ يونيو بوقف القتـــال ، وحدد لذلك الساعة العشرين من يوم ٨ يونيو بتوقيت جرينتش . ورغم اعلان الدول العربية عن التزامها بهذا القرار فان اسرائيل لم تستجب له أيضـا اذ واصلت القتال على الجبهة السورية حتى تمكنت من احتـلال مرتفـعات الجولان .

وتوالت اجتماعات مجلس الامن بعد ذلك ، وعرضت عليه مشروعات قرارات متعددة لعل أهمها مشروع القرار الذى تقدم به وفد الاتحاد السوفيتى ويقضى بالتنديد بالعدوان الاسرائيلى وبمطالبة اسرائيل بسحب قواتها العسكرية الى خطوط الهدنة . غير أن مجلس الأمن لم يوافق على القرار فى جلسته المنعقدة فى ١٤ يونيو اذ لم ينل الجزء الأول من مشروع القرار الا أربعة أصوات ونال جزؤه الثانى ستة أصوات فقط .

على أن أهم قرار أصدرته الامم المتحدة لتسوية أزمة الشرق الاوسط بعد حرب سنة ١٩٦٧ هو قرار مجلس الامن رقم ٢٤٢ الذى صدر بالاجماع فى ٢٢ نوفمبر ١٩٦٧ بعد مداولات طويلة ومعقدة ، فقد نص على مبدأ انسحاب اسرائيل من الأراضى التى احتلتها فى معارك عام ١٩٦٧ ، مهيأ بهذا النص الاطار الاساسى لسياسة الامم المتحدة فى الشرق الاوسط منذ ذلك التاريخ حتى اليوم .

وفيما يلى مضمون القرار :

أن مجلس الامن يعبر عن قلقه البالغ للموقف الخطير فى الشرق الاوسط ، ويؤكد عدم الاعتراف بضم الاراضى التى يتم الاستيلاء عليها عن طريق الحرب ، والحاجة الى سلام دائم تعيش فيه كل دولة آمنة .

ويؤكد أيضا أن كل الدول الأعضاء عندما التزمت بميثاق الأمم المتحـدة فقد تعهدت بأن تتصرف وفقا للمادة الثانية من الميثاق .

١ - يؤكد أن تنفيذ مبادىء الميثاق يتطلب اقامة سلام عادل ودائم فى الشرق الاوسط على أساس المبدأين التاليين .

(أ) انسحاب القوات الاسرائيلية من الأراضى التى احتلت نتيجة للنزاع

(ب) انهاء حالة الحرب ، واحترام السيادة والحدود الاقليمية والاستقلال السياسى لكل دولة فى المنطقة وحقها فى أن تعيش بسلام فى نطاق حدود آمنة ومعترف بها خالية من التهديدات أو أعمال القوة .

٢ - يؤكد مجلس الأمن أيضا ضرورة :

(أ) ضمان حرية الملاحة فى الممرات المائية الدولية فى المنطقة .

(ب) تحقيق حل عادل لمشكلة اللاجئين .

(جـ) ضمان عدم المساس بالاراضى أو الاستقلال السياسى لكل دولة فى المنطقة عن طريق اجراءات منها انشاء مناطق منزوعة السلاح ٠

وفى البند الثالث من القرار طالب مجلس الامن الامين العام للامم المتحدة بتعيين ممثل خاص له ليذهب الى منطقة الشرق الاوسط ليقيم صلات بالدول المعنية وليحتفظ بها بقصد التوصل الى اتفاق ، وليسهم فى تحقيق حل سلمى مقبول وفقا لنصوص ومبادىء هذا القرار ٠ أما البند الرابع والأخير فانه يطالب الامين العام بأن يزود مجلس الامن بالتقارير الخاصة بتقدم الجهود التى يبذلها الممثل الخاص وذلك فى أقرب فرصة ممكنة ٠

وقد قام الامين العام للأمم المتحدة بتعيين السفير جونار يارنج سفير السويد فى موسكو ممثلا خاصا له تطبيقا للبند الثالث من قرار مجلس الامن ٠ وقام ممثل الأمين العام باتصالات متعددة مع السلطات المسئولة فى كل من لبنـان والاردن والجمهورية العربية ومع اسرائيل ٠ ولقد أعلنت سوريا أنها ترفض القرار كما ترفض التعاون مع ممثـل الأمين العـام وأعلنت الجمهـورية العربية أنها سوف تتعاون مع السفير يارنج ولكنها ترى أن القرار غامض ، ثم أعلنت أن القرار غير كاف ، وأخيرا أعلنت هى والاردن أنها تقبل هـذا القرار وتقبل تنفيذه ٠

أما اسرائيل فقد امتنعت عن اعلانها لقبول القرار أو لقبول تنفيذه على نحو صريح (٢) ، مما أدى الى استمرار الأزمة حتى بلغ التوتر أقصاه ونشبت حرب أكتوبر سنة ١٩٧٣ ٠ وتبريرا لهذا الرفض قدمت اسرائيل تظاهرها الولايات المتحدة بصفة خاصة شتى الذرائع وفى مقدمتها تفسير القرار ٢٤٢ تفسيرا يتلاءم مع أغراضها مستغلة مايشوب بعض نصوصه من لبس وغموض ، وذلك من طريق تجزئته وعدم الربط بين بنوده ، فتأخذ ماتراه صالحا لها وتطرح ما عداه ، متجاهلة ماقصد اليه لورد كارادون مندوب بريطانيا فى مجلس الامن فى ذلك الحين وواضع مسودة القرار من توازن القرار بمعنى تكامل أجزائه بحيث تكون وحدة غير قابلة للتجزئة (٣) ٠

ونتيجة لهذا التفسير المغرض الذى حاولت اسرائيل به أن تلوى عنق القرار

---

(٢) المرجع السابق ، ص ٦٧٣ ٠

(٣) ومع ذلك فان هذا المشروع يعد نمـوذجا للدبلوماسـية الانجليزية فى براعتها فى صك النصوص فى عبارات دبلوماسية دقيقة يلابس بعضها الغموض وتحتمل تفسيرات شتى متعارضة ، وذلك بقصد تفادى الاعتراض على هذه النصوص من أى جانب على المستوى الاقليمى أو الدولى كما سنبين فى نهاية هذا الباب ٠ ولذلك فقد رفض مقدم المشروع تعديل أى حرف أو لفظ فيـه بحجة أن مشروعه جاء متوازنا ، وأن الفاظه قد اختيرت بعناية وبقصد ٠

لتفرغه من مضمونه وتجعله عقيما فلا تلتزم بتنفيذه ، جرت مجادلات كثيرة حوله فى اطار الدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة ، كانت أهمها تلك التى دارت فى مجلس الامن بجلسته التى انعقدت فى ١١ يونيو ١٩٧٣ لاستئناف المناقشات في أزمة الشرق الاوسط · وقد بينت الدول العربية أن العبارة التى تنص على الانسحاب لا تعنى أقل من الانسحاب من جميع الأراضى المحتلة ، لاسيما أن المجلس قد أكد فى نفس القرار معارضته للاستيلاء على الأراضى بالقوة · كما أن ترجمة نفس العبارة باللغات الفرنسية والاسبانية والروسية ــ وهى لغات رسمية فى الأمم المتحدة ــ تعنى بشكل محدد « الانسحاب من جميع الأراضى » · أما اسرائيل فقد فسرت هذه العبارة بأنها لا تلزم بالانسحاب من كل الأراضى المحتلة استغلالا لورود لفظ territories فى الفقرة « نكرة » بدون حرف التعريف ·

وخلال هذه الجلسة التى عقدها مجلس الأمن وجه وزير الخارجية المصرية أمثلة محددة الى المجلس والى كورت فالدهايم الأمين العام للأمم المتحدة وممثله الخاص جونار يارنج ، وطالب بأن يكـون الرد على الأسئلة أمـام المجلس ، ويتعلق أهم الأسئلة بتفسير قرار مجلس الامن رقم ٢٤٢ ، وهى :

أولا هل يعنى مبدأ عدم ضم الأراضى عن طريق الحرب أنه لايمكن أن تضم أية أراض على الاطلاق بهذه الوسيلة ، أم يعنى أن ضم أجزاء صغيرة منتقاة من الأراضى امر مسموح به ولكن غير مسموح بضم أجزاء كبيرة من الأراضى ؟

ثانيا : هل ينطبق مبدأ سلامة الأراضى الذى يتمسك به ويدافع عنه كل شخص هنا بما فى ذلك الولايات المتحدة التى قرر رؤساؤها الخمسة الأخيرون هذا المبدأ لجميع الدول فى الشرق الاوسط ، هل ينطبق هذا المبدأ على جميع الدول أم ينطبق عليها جميعا ماعدا الدول العربية ؟

ثالثا : هل ينطبق مبدأ حق تقرير المصير الذى يعترف به جميع الدول الأعضاء بالأمم المتحدة بما فى ذلك الاسرائيليون ، هل ينطبق أيضا بالنسبة لمئات الالوف بل والملايين من عرب فلسطين ، أم أنه ينطبق بالنسبة للجميع فيما عدا الفلسطينيين ؟

ثم قدم وزير الخارجية المصرى ثلاثة أسئلة أخرى تتصل بالمذكرة التى قدمهـا السـفير يارنج الى كل من مصر واسرائيل يوم ٨ فبـراير ١٩٧١ ، يطالبهما بتحديد التزاماتهما ازاء تنفيذ قرار جلس الامن · وهى المذكرة التى ردت عليها مصر ايجابيا ، ورفضت اسرائيل الرد عليها ·

وقد أظهرت المناقشات التى دارت فى الجلسات التى عقدها المجلس فى شهر يونيو سنة ١٩٧٣ أن جميع الدول تقف الى جانب العرب فى تأييد المطالب التى أعلنوها خلال المناقشة وهى أساسا انسحاب اسرائيل من الأراضى العربية المحتلة والاعتراف بحق الفلسطينيين فى العيش داخـل حـدود آمنـة ومعترف

بها . كما أخذت جميع الدول بالتفسير العربى للقرار ٢٤٢ وذلك باستثناء اسرائيل والولايات المتحدة اللتين وقفتا وحدهما فى الجانب المعارض . فقد أيدت الموقف العربى – كما أعلن فى مجلس الأمن – ٤٢ دولة افريقية وهى الدول الأعضاء بمنظمة الوحدة الافريقية ، ودول أمريكا اللاتينية ، وأربع دول من الدول الخمس الكبرى (٤) .

وقد جاء قرار مجلس الامن رقم ٢٤٢ بعد دورتين للجمعية العامة ، احداهما طارئة دعا الاتحاد السوفيتى الى عقدها فى أعقاب العدوان وبعد فشل مجلس الأمن فى اصدار قرار بانسحاب القوات الاسرائيلية الى خطوط ٤ يونيو ، والثانية هى الدورة العادية التى قدمت خلالها خمسةمشروعات قرارات،سقطت جميع معلنة قصور المنظمة الدولية عن اتخاذ موقف حاسم الى جانب ميثاقها والأهداف الأساسية التى قامت من أجلها ، وذلك بسبب الضغوط الامريكية .

القرارات الصادرة فى السنوات من ١٩٦٩ – ١٩٧٢ (٥) :

وخلال السنوات من ١٩٦٩ الى ١٩٧٢ اتخذ مجلس الأمن القرارات التالية ، وذلك بعد مناقشة الاعتداءات الاسرائيلية فى المنطقة اللبنانية وحدها :

١ – فى ٣١ ديسمبر ١٩٦٨ أدان المجلس اسرائيل على عملها العسكرى المتعمد – مخالفة لالتزاماتها تحت ظل الميثاق – ضد مطار بيروت الدولى .

واصدر المجلس بهذه المناسبة تحذيرا موجها لاسرائيل أنه فى حالة تكرار مثل تلك الاعمال فان المجلس سوف ينظر فى خطوات أخرى لتنفيذ « قرار رقم ٢٦٢ لسنة ١٩٦٨ » .

٢ – فى ٢٦ أغسطس ١٩٦٩ أدان المجلس الهجوم الجوى المدبر الذى شنته اسرائيل على القرى فى لبنان الجنوبى خارقة بذلك التزاماتها بموجب الميثاق

---

(٤) تصريح الدكتور محمد حسن الزيات وزير الخارجية المصرية لمراسل وكالة (اليونايتدبرس) فى ١٦ يونيو ١٩٧٣ بعد اعلان ارجاء مناقشات مجلس الأمن للأزمة الى منتصف يوليو من نفس العام .

(٥) اقتصرنا فى هذه النبذة على القرارات التى أصدرها المجلس ، ومن ثم لم نذكر مشروع القرار الذى قدم اليه بشأن ادانة الأعمال العسكرية العدوانية التى ارتكبتها اسرائيل ضد سوريا ولبنان فى أكتوبر ١٩٧٢ ، اذ لم يتمكن المجلس من اصدار هذا القرار بسبب الفيتو الامريكى . ومما يجدر بالذكر أن المندوب الامريكى حاول فى أثناء مناقشة هذا الموضوع اقحام مواضيع أخرى عاجم فيها الدول العربية ، وهى موضوع الارهاب ، وموضوع أحداث ميونخ ، واضطر المندوب السوفيتى الى الاعتراض عليه ، منبها الى عدم وجود أية علاقة بين هذه الموضوعات والمسألة الخطيرة التى يناقشها المجلس .

وقرارات مجلس الامن ٠ وأعلن المجلس أيضا ، أن مثل تلك الاعمال الانتقامية العسكرية وغيرها من الانتهاكات الخطيرة لوقف اطلاق النار لايمكن التسامح فيها ، وانه سيكون على مجلس الأمن أن ينظر فى اتخاذ خطوات أخرى أكثر فعالية على النحو المبين فى الميثاق لضمان عدم تكرار مثل تلك الأعمال « قرار رقم ٢٧٠ لسنة ١٩٦٩ » ٠

٣ - فى ١٩ مايو ١٩٧٠ نظر المجلس فى اعتداء آخر واسع النطاق قامت به اسرائيل ضد لبنان ٠ ومرة أخرى أدان المجلس اسرائيل « على عملها العسكرى المتعمد الذى قامت به خرقا لالتزاماتها تحت ظل ميثاق الأمم المتحدة » ٠ وأعلن المجلس أن تلك الاعتداءات المسلحة لايمكن التسامح فيها ٠ وقرر المجلس توجيه انذاره الرسمى لاسرائيل بأنه اذا تكررت مثل تلك الاعتداءات فان المجلس سيعمد ، عملا بقراره ٢٦٢ لسنة ١٩٦٨ وبقراره الحالى ، الى النظر فى اتخاذ ما يلزم لتنفيذ قراراته فى الخطوات أو التدابير الكاملة الفعالة وفقا لمواد الميثاق ٠

٤ - فى ٢٦ يونيو ١٩٧٢ أعرب المجلس عن قلقه الشديد لعدم استجابة اسرائيل لقرارات مجلس الأمن السابقة التى تدعوها الى الكف فورا عن التعرض لسيادة لبنان وسلامة أراضيه « القرار رقم ٣١٦ لسنة ١٩٧٢ » ٠

غير أن قرارات الادانة كلها والانذارات الصادرة من مجلس الأمن لم يكن لها أى تأثير على السلطات الاسرائيلية ، بل قامت بعد ذلك بتصعيد اعتدائها ضد لبنان وزادت نزعتها فى استخدام العنف ٠ فشهدت ليلة العاشر من ابريل ١٩٧٣ عدوانا مدبرا متعمدا لم يسبق له مثيل ضد لبنان (٦) ، ولم تبال بالاعتراف به رغم مايدل عليه من اتخاذ الجريمة سياسة رسمية لدولة من الدول (٧) ٠

---

(٦) راح ضحية هذا العدوان مايقرب من خمسين من الرجال والنساء منهم بعض القادة الفلسطينيين واللاجئين والمواطنين اللبنانيين ، تم اغتيالهم غدرا وهم فى منازلهم أو فى مخيماتهم أو فى مدن لبنان المسالمة ٠ ولم يكن القتلة مجرمين عاديين ، بل كانوا جنود الحكومة الاسرائيلية الذين تم تدريبهم على ارتكاب مثل تلك الجرائم ، وأمرتهم حكوماتهم بارتكابها ، وهى من جرائم القانون العام ٠ واعتبرت رئيسة وزراء اسرائيل ان تلك الاغتيالات « رائعة » على حـد تعبيرها ٠ وزعم وزير الخـارجية أمام الكنيست فى ١١ أبريل أن الأصداء الأولى التى وصلت وزارته تعكس ما أسماه « الاعجاب الشديد » فى الخارج لتلك الجرائم البشعة ٠

(٧) من خطاب الدكتور محمود فوزى وزير الخارجية المصرية فى جلسـة مجلس الأمن فى ١٦ ابريل سنة ١٩٧٣ ٠

القـــرار ١٩٧٣/٣٣٢ :

اجتمع مجلس الأمن فى ١٢ ابريل ١٩٧٣ فى دورة طارئة لبحث هذا الاعتداء بناء على شكوى تقدم بها لبنان للمجلس فى ١١ ابريل . واستعرض وزير خارجية مصر القرارات التى سبق أن أصدرها المجلس فى مشـــكلة الشرق الأوسط ، وشرح دور اسرائيل فى المنطقة وتحديها للمنظمة الدولية والرأى العام العالمى الذى تمثله ، اذ لم تعبأ يوما بتحذير وجهه اليها مجلس الأمن ، ولم تنفذ أى قرار من القرارات التى اتخذها ضدها ، معتمدة فى ذلك على تأييد عسكرى واقتصادى ضخم يتزايد باستمرار من جانب دولة كبرى عضو فى الأمم المتحدة هى الولايات المتحدة الأمريكية . وبعد أن عرض وزير الخارجية المصرية أمام المجلس سجلا مفصلا لجرائم الدولة الصهيونية ضد العـرب منذ انشائها كاشفا حقيقة الأهداف من هذه الجرائم قال ان مسئولية الأمم المتحدة عن الموقف الراهن فى الشرق الأوسط وعن الاعتداء والارهاب فى المنطقـة لايمكن الفرار منها ، ومسئولية مجلس الأمن فيها ــ على وجه التحديدــمسئولية كبرى ، فليست هناك مشكلة دولية يمكن أن تكـون مسئولية فيهـــا أكبر من مشكلة الشرق الاوسط . ومن ثم أهاب المجلس أن يواجه مسئوليته ، وأن يذهب أبعد من الادانة والتحذيرات ، وأن ينفذ انذاراته السابقة لاسرائيل، فينهض لأداء وظائفه المنصوص عليها بالتحديد فى الميثاق وأهمها سـلسلة الاجراءات التى تتخذ في مواجهة سلوك عضو مثل اسرائيل ، وما تشمله هذه الاجراءات من وقف للعلاقات الاقتصادية والمواصلات اما وقفا كاملا أو جزئيا ، وقطع العلاقات الدبلوماسية « وان أقل ما يجب أن يقوم به مجلس الأمن فى اجتماعه هذا هو أن يدعو جميع الدول الأعضاء بما فى ذلك الأعضاء الدائمون فى المجلس الى وقف معونتهم الاقتصادية وامداداتهم العسكرية لاسرائيل . وهذه الدعوة يجب أن توجه فى المحل الأول الى الأعضاء الدائمين فى المجلس».

وأضاف ممثل حكـومة مصر أن من واجب المجلس أن « يفحص باهتمـام مجهوداته وقراراته فيما يخص العدوان على الشرق الاوسط ، وانه يطلب دراسة كاملة وافيـة لكل تلك القـرارات وما تم فيها ، استنادا الى أن شعوب العالم لها الحق في أن تعرف هل يستطيع النظام الدولى المبنى على ميثاق الامم المتحدة أن يحميهم ، وان الشعوب فى منطقة الشرق الاوسط لها الحق الكامل فى أن تعرف ما اذا كانت قرارات مجلس الامن لها قيمة عملية . وستطلب مصر من المجلس فى الوقت المناسب وفى انتهـاء هـذا الاجتمـاع بحثا كاملا عن مجهودات الامم المتحدة وقراراتها منذ يونيو عام ١٩٦٧ ، على أساس تقرير يقدمه السكرتير العام فالدهايم ، وبيان يناقش فيه السفير جونار يارنج ، فان الوقت قد حان لتنظر الأمم المتحدة الموقف الحال ولتنظر فى مدى تنفيذ ميثاقها ، ولتحدد المسئولية عن الفشل ، وليتحملها المسئولون عن زعـــزعة

السلام منذ عام ١٩٤٨ حتى مذبحة بيروت عام ١٩٧٣ (٨) ٠

وقـــد اســـتأنف مجلس الأمن مناقشــــاته فى ١٨ ابريل ١٩٧٣ حيث عقد جلسة تحـــدث فيها بعض مندوبى الدول الأعضاء (٩) ٠ وجرت مشاورات بين الوفود أسفرت عن اشتراك مندوبى بريطانيا وفرنسا فى وضع مسودة

---

(٨) كان مندوب مصر أول المتحدثين فى هذه الجلسة ٠ وتحدث بعده مندوب الصين الشعبية الذى وصف الغارة الاسرائيلية بأنها غارة وحشية مروعة ، وقال أن زعماء اسرائيل يمارسون منطق العصابات فى أعمالهم ضد الفدائيين الفلسطينيين وأدان المندوب الصينى بشدة استمرار تزويد الولايات المتحدة لاسرائيل بالأسلحة ، وأكد تضامن الصين مع الحق الفلسطينى ٠ وقال ان بكين تعتقد أن جذور الأزمة فى الشرق الاوسط سببها التواطؤ بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى ٠

وقد حدثت مشادة حامية بين السفير السوفيتى جاكوب ماليك وبين يوسف تيكواه المندوب الاسرائيلى الذى قاطعه أكثر من مرة عند ما شبه الصهيونية بالهتلرية فى كلمته التى أدان فيها العدوان الاسرائيلى ٠ كما طالب المندوب السوفييتى أكثر من مرة بطرد اسرائيل من الأمم المتحدة معلنا أنه سيؤيد أى قرار فى هذا المعنى ٠

ثم قام المندوب الاسرائيلى وأشار فى كلمته الى بعض أعمال الفدائيين العرب ٠ وقال ان مصر والدول العربية تحاول حرمان اسرائل من حق الحياة ٠ وحاول تبرير الغـــارة الاسرائيلية بأنها اجراء لمنع الارهاب وأنها دفاع مشروع ٠ ووصف دور مصر فقال أنها تحمى ما أسماه بالارهاب العـــربى الذى قبلت لبنان تنظيمه على أراضيها ٠

ثم تحدث مندوب لبنان فاتهم اسرائيل بعنف بانتهاك سلامة أراضى لبنان وسيادتها بالغارة التى شنتها على بيروت ٠ وأشار الى الاستنكار العالمى ضد اسرائيل ٠ وقال أن حكومة تل أبيب تحاول تبرير أعمالها العدوانية بالحديث عما تسميه بالارهاب الدولى ٠

(٩) تحـــدث فى بداية الجلسة مندوب فرنسا فأدان الهجوم الاسرائيلى ووصفه بأنه مساس غير مقبول بسيادة الدولة اللبنانية ٠ ودعا السكرتير العام للأمم المتحدة وممثله جونار يارنج لمواصلة جهودهما من أجل وضع قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ موضع التنفيذ مهما كانت الصعوبات باعتباره الأساس الوحيد المقبول لتسوية النزاع ٠ وفند المندوب الفرنسى مزاعم اسرائيل حول ما تسميه بالارهاب العربى ، وقال ان الارهاب الاسرائيلى تنظمــــه وتشرف عليه دولة عضــــو بالأمم المتحدة وهى بالتالى ملزمة باحترام قواعد القانون الدولى ٠ وأضاف أنه لم يحدث قط فى التاريخ أن تمكنت القوة من القضاء على حركات مقـــاومة تعبر عن أمانى قومية حقــــة ٠ وتحــــدث مندوب =

مشروع القرار الذى سيعرض على مجلس الأمن • وتضمن المشروع ٤ بنود رئيسية اولها يدعو مجلس الامن جميع الدول الى الامتناع عن تقديم أية مساعدة من شأنها أن تسهل حدوث مثل هذه الهجمات العسكرية ، أو تعرقل البحث على تسوية سلمية ، والثانى يندد بالعملية الاسرائيلية فى لبنان • والثالث يطالب اسرائيل بالتوقف عن مثل هذا النشاط • أما البند الرابع والاخير فانه يوجه انذارا اليها بأن تكرار مثل هذا العمل سيؤدى بالمجلس الى بحث اتخاذ اجراءات أكثر تشددا لارغامها على انهائها (١٠) •

= الهند فاعرب عن شكه فى أن تكون نيويورك حيث مقر الأمم المتحدة المكان الصحيح لاجراء مناقشة حول أزمة الشرق الأوسط لان الجو فيها يميل تماما لصالح اسرائيل • وقال انه لابد أن يفتح المرء عينيه وأذنيه داخل وخارج قاعة المجلس ليدرك الى أى حد يوجد تحيز للموقف الاسرائيلى وأيد المندوب الهندى ما أعلنه الدكتور الزيات من أن الوقت قد حان للحصول على تقرير كامل من السكرتير العام ويارنج •

وتحدث مندوب كينيا فقال ان رأى بلاده أن شكوى لبنان لا يمكن أن تتجه خارج السياق الرئيسى لأزمة الشرق الاوسط ، لأن ذلك يكون بمثابة معالجة الاعراض الظاهرية لمرض سرطانى دون ادراك السبب الرئيسى للمرض • وأضاف أن شكوى لبنان لا يمكن عزلها عن مسألة مستقبل الفلسطينيين وحقوقهم الانسانية • وأعلن معارضته لما حاول مندوب اسرائيل وصفه بالتماثل بين حركة الوحدة الافريقية والحركة الصهيونية •

ووصف المندوب البريطانى فى بيانه أمام المجلس جريمة اسرائيل بأنها عمل لايمكن تبريره فى ظل ميثاق الأمم المتحدة • وأضاف أن معالجة جذور الازهاب تقتضى من العالم أن يؤكد للفلسطينيين أنه لن ينساهم •

وفى ختام الجلسة أعلن رئيس المجلس أن الوقت قد حان للرد على طلب لبنان الذى له مبرره وللتنديد كما فعل المجلس فى المناسبات السابقة بالهجوم الاسرائيلى الذى كان لبنان مجرد ضحية له •

(١٠) حاول الوفد الأمريكى أن يضمن مشروع القرار فقرة تدين ما يسميه الأمريكيون بالارهاب العربى • وكان المندوب الامريكى جون سكالى قد أوضح فى اليوم السابق أنه سيستخدم الفيتو لابطال أى قرار لا يندد بأعمال الارهاب من جانب الفدائيين العرب ، على حين أشارت الصين والاتحاد السوفيتى الى أنهما سيستخدمان الفيتو ضد أى مشروع يدين الاسرائيليين والفلسطينيين على السواء •

وقد أعلن مندوب لبنان أن لبنان يرفض رفضا تاما فكرة ما يسمى بمشروع قرار متوازن يضع العنف من جانب الدول والعنف من جانب الأفراد على مستوى واحد •

وفى ٢٠ ابريل قدمت مجموعة من الدول الأفرو آسيوية مشروع قرار ينص على أن مجلس الأمن يدين الهجمات الاسرائيلية على لبنان ، ويدعوها الى الامتناع عن أى هجمات عسكرية ضده ، ويحذرها من تكرار مثلها ، ويدعو جميع الدول الاعضاء الى الامتناع عن تقديم أى مساعدات تشجع هذه الهجمات المسلحة ٠

وبعد مناقشات استمرت أسبوعا كاملا وافق المجلس على المشروع البريطانى الفرنسى بعد اجراء تعديلات فيه ٠ وصدر فى ٢١ ابريل ١٩٧٣ قرار المجلس بادانة اسرائيل بشدة بسبب اعتداءاتها المتكررة على لبنان ومطالبتها بعدم العودة الى شن أى هجوم عسكرى على لبنان ، وذلك بأغلبية أحد عشر صوتا وامتناع أربعة أعضاء عن التصويت هم : الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى والصين وغينيا ٠

ويرجع امتناع الولايات المتحدة عن التصويت وعدم استخدامها حق الفيتو كما هدد مندوبها الى أن المشروع احتوى الفقرة التى نددت بجميع أعمال العنف التى تعرض حياة الأبرياء للخطر ٠ أما الاتحاد السوفيتى والصين وغينيا فقد امتنعت عن الاقتراح لان المشروع المعدل فى رأيهم لم يتم صياغته بالعنف الكافى ضد اسرائيل ٠

وكان المشروع البريطانى الفرنسى الذى أدخل عليه تعديلان لتجنب الفيتو الأمريكى (١١) يحوى تحذيرا لاسرائيل من احتمال اصدار عقوبات ضدها فى المستقبل اذا كررت اعتداءاتها على لبنان ٠ وقد حذفت هذه الفقرة من القرار الذى وافق عليه المجلس ، وأما التعديل الثانى فقد حذفت بموجبه عبارة « المجلس يأسف » واستخدمت بدلها عبارة « المجلس يدين » اسرائيل وذلك حتى يكون القرار متوازنا (١٢) (١٣) ٠

---

(١١) ساد الاعتقاد قبل صدور قرار مجلس الأمن أن رئيس وفد أمريكا فى الأمم المتحدة سوف يكون أول مندوب يستخدم الفيتو مرتين فى مجلس الأمن فى أقل من شهر ، وذلك بسبب التأكد من اعتراض جون سكالى على أى مشروع قرار يدين اسرائيل ٠ وكان الفيتو الاول فى أواخر مارس ١٩٧٣ أثناء اجتماع مجلس الأمن فى بناما ٠

(١٢) فيما يلى نص القرار :

مجلس الأمن

وقد أعرب عن حزنه ازاء المأساة لفقد الأرواح بين السكان المدنيين ، كما أعرب عن قلقه البالغ ازاء تدهور الوضع بانتهاك قرارات مجلس الأمن ويعرب أيضا عن أسفه ازاء كل أعمال العنف الأخيرة التى تسببت فى فقد الأرواح بين أشخاص ابرياء ، وتعريض الطيران المدنى للخطر ٠ =

المرحــلة الأولى :

بدأ مجلس الأمن فى ٦ يونيو ١٩٧٣ اجتماعاته لاجراء مناقشة شاملة لمشكلة الشرق الأوسط ، تطبيقا للقرار ٣٣١ الصادر فى ٢٠ ابريل ١٩٧٣ (١٤) ، ولبحث التقرير الذى وضعه السكرتير العــام فى هــذا الشــأن ، والذى قدم للمجلس بتاريخ ٢١ مايو وشارك فى وضعه الدكتور جونار يارنج المبعوث الخاص للسكرتير العام فى الشرق الأوسط · وقد انقسمت مناقشات المجلس الى مرحلتين ، استمرت المرحــلة الاولى من ٦ الى ١٤ يونيــو ، واستمرت المرحلة الثانية من ٢٠ الى ٢٦ يوليو · وكانت هذه أول مرة يتم فيها بحث شامل لمسألة الشرق الأوسط منذ عام ١٩٦٧ · وكانت الحكومة المصرية قد قررت — فى محاولة أخيرة لتحريك المشكلة من الجمــود الذى

= واذ يذكر بالاتفاقية العامة للهدنة ، والتى تقررت بين اسرائيل ولبنان فى ٢٢ مارس ١٩٤٩ ، ووقف اطلاق النار السارى بمقتضى القرار رقم ٢١٣ و ٢٣٤ لعام ١٩٦٧ · ويذكر بقراراته ٢٦٢ ، ٢٧٠ ، ٢٨٠ ، ٣١٦ ·

أولا : يعرب المجلس عن قلقه البالغ ازاء جميع أعمال العنف التى تعــرض للخطر أو تقضى على أرواح الأبرياء ، ويدين مثل هذه الأعمال ·

ثانيا : يدين الهجمات العسكرية المتكررة التى توجهها اسرائيل ضد لبنان ، وانتهاك اسرائيل لوحــدة أراضى لبنان وسيادته ، مما يتنافى والميثــاق ، واتفاقية الهدنة بين اسرائيل ولبنان ، وقرارات مجلس الأمن الخاصة بوقف اطلاق النار ·

ثالثا : يطالب اسرائيل بأن تعدل فورا عن أى هجوم عسكرى ضد لبنان ·

(١٣) ألقى المندوب الامريكى كلمة فى المجلس قال فيها ان حكومته ستواصل تزويد اسرائيل بالسلاح حتى لا يتعثر ميزان التسلح فى المنطقة ، مما يساعد على زيادة عدم الاستقرار · وأشار الى أن هناك آخرين يزودون دولا أخرى فى المنطقة بالسلاح · وقد رد المندوب السوفيتى قائلا ان تزويد ضحايا العدوان بالمساعدات ومنها السلاح أمر يقره ميثاق الأمم المتحدة ·

(١٤) صدر هذا القرار بناء على موافقة المجلس بالاجماع فى يوم ٢٠ ابريل على اقتراح مصرى باجراء مناقشة جديدة شاملة لمسألة الشرق الاوسط · وكلف المجلس السكرتير العام للامم المتحدة وضع تقرير عن الجهــود التى بذلتها الامم المتحدة لحل المشكلة منذ يونيو ١٩٦٧ · كما وافق المجلس على طلب مصر اشتراك الدكتور جونار يارنج فى المناقشات ·

أصابها مدة ست سنوات كاملة والذى تعارفت أجهزة الاعلام على تسميته بحالة اللا حرب واللا سلم ـ عرض المشكلة برمتها على مجلس الأمن لاتخاذ خطوات محددة لكسر هذا الركود ، وللحصول منه على تفسير غير مختلف عليه للقرار الذى سبق له أن أصدره بالاجماع فى ٢٢ نوفمبر ١٩٦٧ ٠

وبدأت مناقشات المجلس بأن قدم السكرتير العام كورت فالدهايم تقريره للمجلس فعرض تطورات المسألة منذ عام ١٩٦٧ ، وقال ان جهودا هائلة قد بذلت من أجل التوصل الى حل ، ولكن النتائج كانت قليلة للغاية ، اذ لم يحدث أى تقدم فعلى نحو الحل ٠ وأكد السكرتير العام استعداده التام ليكون تحت تصرف المجلس والحكومات المعنية لتشجيع التوصل الى موقف بناء فى مشكلة الشرق الاوسط ٠ كما أكد أن مجلس الأمن والأمم المتحدة هما المكان الوحيد الذى يمكن للأطراف المعنية أن تلتقى فيه وأن تتناقش ٠

ثم تحدث وزير خارجية جمهورية مصر العربية ورئيس وفدها فى المناقشات، فطلب من المجلس اصدار قرار بالانسحاب الفورى وغير المشروط لاسرائيل من الأراضى العربية المحتلة ، وأشار الى مسألة موقف اسرائيل من تفسير عبارة أراضى محتلة الواردة فى القرار ٢٤٢ ، فقال ان اسرائيل لا يمكن أن تتعدى فى حدودها الحدود الدولية لفلسطين ٠ وأشار أيضا الى ضرورة احترام حقوق شعب فلسطين ٠ وأكد أن اسرائيل ترفض السلام وتضع الشروط ٠ ثم طرح سؤالا وجهه إلى المجلس ، فقال ان على المجلس أن يسأل اسرائيل عما اذا كانت تقبل أو لا تقبل مبدأ امكانية ضم الأراضى بالقوة ٠

ثم تحدث بعد ذلك مندوب اسرائيل فدعا الدول العربية الى المفاوضات مع اسرائيل ابتداء بمحادثات تهدف الى فتح قناة السويس ٠ وأعقبه مندوب الأردن فطالب بانسحاب اسرائيل من كل الأراضى التى احتلت ، وضرورة صيانة وحماية الحقوق الشرعية للشعب الفلسطينى ٠ وأدان تصرفات اسرائيل التى تهدف الى اجراء تعديلات فى الأراضى العربية المحتلة ، وخاصة فى مدينة القدس ٠

وتحدث بعد ذلك فى ١٢ يونيو مندوب سوريا ، فطالب بوضع حد دورا للعدوان الاسرائيلى ضد الدول العربية ، وازالة آثار هذا العدوان ، وذلك بالبدء بسحب القوات الاسرائيلية بلا شروط من جميع الأراضى المحتلة ،وحماية حقوق شعب فلسطين علىأرضه وفىوطنه ٠ كما أشار الىأن المساندة العسكرية الامريكية المستمرة لاسرائيل تشجعها على الاستمرار فى جرائمها ضد الدول العربية والشعب الفلسطينى ٠

وقد استمرت المناقشات بعد ذلك ٠ وفى يوم ١١ يونيو طرح وزير الخارجية المصرى عددا من الأسئلة المحددة أمام المجلس :

هناك أسئلة تتعلق بالمذكرة المقدمة من جونار يارنج فى ٨ فبراير ١٩٧١ ،

اذ لاحظ وزير الخارجية المصرى أن المذكرة تتعلق فقط بالاراضى المصرية المحتلة ، فهل كانت نية السكرتير العام تقديم مذكرات مماثلة تخص سوريا والأردن ؟ كذلك فان المذكرة لم تشر اطلاقا الى اقليم غزة ، فلماذا ؟ وأخيرا طلب رئيس الوفد المصرى من السكرتير العام تأكيد واقعة أن الولايات المتحدة تؤيد تقديم جونار يارنج لمذكرته فى فبراير ١٩٧١ ، وموقف السكرتير العام من مباحثات الدول الأربع الكبرى حول المسألة ٠

كذلك طرح وزير الخارجية المصرى عددا آخر من الأمثلة أمام مجلس الأمن وهى تلك التى سبق أن أوردناها فى سياق هذا المبحث ٠ وفى ١٤ يونيو قدم السكرتير العام اجاباته عليها ، فاشار الى أن الدكتور يارنج كان ينوى تقديم مذكرة خاصة بالأردن ٠ أما بالنسبة لسورية ، فانه لم يدخل فى حوار معها بسبب عدم اعترافها بالقرار ٢٤٢ ٠ كذلك فان مسألة اقليم غزة تعد خارج اطار الأراضى المحتلة من الدول العربية على أساس انها كانت فقط تحت الادارة المصرية الى حين التوصل الى تسوية لمسألة فلسطين ٠ أما عن دور مباحثات الدول الأربع الكبرى وموقف السكرتير العام ، فقد قال فالدهايم انه لم يكن موجودا وقتها ، اذ لم يكن قد عين سكرتيرا عاما للأمم المتحدة بعد ٠ وأضاف أن التفاصيل يمكن أن تقدم فقط من مندوبى الدول الأربع الكبرى ٠

ثم أجاب رئيس المجلس (١٥) عن الأسئلة الأخرى التى طرحها المندوب المصرى على المجلس ٠ وقد اعترض مندوبا الولايات المتحدة واسرائيل على قيام رئيس الدورة بالاجابة على الأسئلة ، الا أن الأخير أوضح أن أجابته لم تخرج عن كونها نصوصا من ميثاق المنظمة وقرارات صادرة عنها ٠

وفى ١٤ يونيو قرر المجلس تأجيل المناقشة الى شهر يوليو لاتاحة الفرصة أمام المشاورات ، ورغبة فى التوصل الى نتيجة ايجابية ٠

المرحـــلة الثانيـــة :

وبدأت المرحلة الثانية للمناقشات فى ٢٠ يوليو واستمرت حتى ٢٦ يوليو ١٩٧٣ ٠ وقد جرت فى ظل العوامل الآتية التى كان من شأنها أن تؤثر فى اتجاه المناقشات :

(أ) اجتماع القمة الأمريكى السوفيتى (نيكسون وبريجنيف) الذى كان مقررا عقده فى واشنطن فى النصف الثانى من شهر يوليو ٠

(ب) أزمة الطاقة التى تعانى منها أوربا وأمريكا ٠

---

(١٥) آدم مالك المندوب الدائم للاتحاد السوفيتى ٠

(جـ) الاتجاه الاستغلالى عن أمريكا الذى تتبناه الدول الأوربية بالنسبة لأزمة الشرق الاوسط ٠

وكان من الطبيعى أن تتردد فى أروقة المنظمة الدولية أفكار كثيرة جرت حولها اتصالات بين الوفود المختلفة ، وكان فى مقدمة هذه الأفكار مشروع قرار أعدته الحكومة النمساوية تطلب فيه من مجلس الأمن وضع جدول زمنى لتنفيذ القرار ٢٤٢ الصادر فى ٢٢ نوفمبر ١٩٦٧ وفقا لمراحل ذات توقيت محدد ، وتكليف السكرتير العام بالاشراف على التنفيذ وابلاغ المجلس بما تم تنفيذه فى كل مرحلة ٠ وبدا أن هذا الاتجاه ربما كان المخرج الوحيد الذى يمكن الاتفاق عليه فى مجلس الأمن ، لأن الاتجاهات الاخرى التى ترددت كانت تعترضها عقبات كثيرة (١٦) ٠

بيد أن مجموعة عدم الانحياز فى مجلس الأمن المكونة من غينيا والهند واندونيسيا وكينيا وبيرو وبنما والسودان ويوغوسلافيا تقدمت بمشروع قرار كانت أهم فقراته تنص على :

- التنديد باستمرار اسرائيل فى احتلال الأراضى التى استولت عليها نتيجة حرب سنة ١٩٦٧ ، ذلك الاحتلال الذى يعد مخالفا لمبادىء الميثاق والقانون الدولى ٠
- تأييد مبادرة الممثل الخاص للسكرتير العام التى ضمنها مذكرته المؤرخة فى ٨ فبراير ١٩٧١ والتى أعدها وفقا للمهمة التى وكلها اليه قرار مجلس الأمن ٢٤٢ ٠
- الاقتناع بان الحل العادل لمشكلة الشرق الاوسط لن يتحقق الا على

---

(١٦) فالولايات المتحدة التى تتمتع بحق الفيتو وتؤيد مطالب اسرائيل باجراء مفاوضات بدون شروط مسبقة ، ستعارض أى طلب بأن يدعو مجلس الأمن اسرائيل لأن تتعهد مقدما بالانسحاب من جميع الاراضى العربية التى احتلتها فى حرب يونيو سنة ١٩٦٧ والولايات المتحدة واسرائيل تحذران من انشاء أجهزة جديدة ، وتعارضان بذلك الآراء البريطانية والفرنسية التى تتردد عن انشاء لجنة من مجلس الأمن يتراوح عدد أعضائها بين ٣ و ١٥ دولة لتحقيق تسوية ٠

ولا يمكن توقع أى تقدم من مطالبة مجلس الأمن بأن يقوم المبعوث الدولى جونار يارنج بمحاولة جديدة لتسوية النزاع ٠ غير أن العرف الدولى فى الأمم المتحدة يحول دون اعفائه من مهمته التى وصلت الى حد مستحيل ٠ فكان من المحتمل ازاء هذا الوضع أن يتولى السكرتير العام المهمة بنفسه ، وأن يجد لديه فرصة للقيام بذلك ، ومن ثم فان مهمة يارنج ستبقى معلقة بغير أن يعلن انتهاؤها ٠

أساس احترام السيادة الوطنية ، والسلامة الاقليمية ، وحقوق جميع الدول فى المنطقة ، والحقوق والأمانى المشروعة للفلسطينيين ·

ـ وعلى الرغم من أن هذا المشروع (١٧) قد حظى بتأييد شبه اجماعى من اعضاء المجلس ، اذ جاء التصويت عليه بموافقة ١٣ دولة ، ولم تشترك الصين فى التصويت ، فان الولايات المتحدة استخدمت فى شأنه الفيتو بحجة أنه يتعرض بالتغيير للتوازن الدقيق الذى يمثله قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ ، بالاضافة الى أنه فى تقدير الولايات المتحدة لن يسهم

---

(١٧) ينص مشروع القـرار على :

أن مجلس الامن وقد درس بصورة شاملة الموقف فى الشرق الاوسط بعد أن استمع الى بيانات الوفود الاعضاء · واذ يؤكد مسئوليته الاساسية فى حفظ واقرار السلام والامن الدوليين واذ يؤكد أن الحقوق المشروعة لشعب فلسطين يجب حمايتها وتأمينها ، وبعد أن أحيط علما بتقرير السكرتير العام للأمم المتحدة ، فانه :

١ ـ يعرب عن أسفه العميق لعدم استطاعة السكرتير العام أو مبعوثه الخاص أن يبلغ المجلس بأى تقدم يذكر فيما يتعلق بجهود تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ ، وانه بعد ست سنوات لم يتسن اقرار سلام عادل ودائم فى الشرق الاوسط ·

٢ ـ يعرب عن أسفه الشديد لاستمرار احتلال اسرائيل للأراضى نتيجـــة لنزاع عام ١٩٦٧ مما يتعارض مع مبادىء الميثاق ·

٣ ـ يعرب عن قلقه الشديد ازاء عـدم تعاون اسرائيل مع الممثـل الخاص للسكرتير العام ، ويعرب عن مساندته لمبادرات الممثل الخاص والمشار اليها فى مذكرته بتاريخ ٨ فبراير ١٩٧١ ·

٤ ـ يعرب عن ايمانه بأن الحل السلمى العادل لقضية الشرق الاوسط لايمكن تحقيقه الا على أساس احترام السيادة الاقليمية والوطنية ، واحترام حقوق جميع الدول فى المنطقة والحقوق والآمال المشروعة للشعب الفلسطينى ·

٥ ـ يعلن أنه لا يجوز ادخال تعديلات فى الاراضى المحتلة يمكن أن تعرقل الحل السلمى النهائى أو تؤثر على الحقوق السياسية والحقـوق الأساسية الأخرى لأهالى هذه الأراضى ·

٦ ـ يطلب من السكرتير العام وممثله الخاص أن يستأنفا ويواصلا جهودهما الرامية الى حل عادل وسلمى لقضية الشرق الاوسط ·

٧ ـ يقرر تقديم تأييد كامل للسكرتير العام وممثله للقيام بمهمتهما ·

٨ ـ يناشد جميع الاطراف المعنية التعاون مع السكرتير العام وممثله الخاص·

٩ ـ يقرر عقد اجتماع عاجل فى حالة الضرورة ، كما يقرر ابقاء متابعتـــه للمسألة ·

(م ٤٠ ـ دبلوماسية)

فى خلق الجو المناسب لتحقيق التسوية السلمية التى ينص عليهــا القرار السالف الذكر (١٨) ٠

وهكذا لم تسفر هذه المرحلة من المناقشات عن أى تقدم بسبب تحيز الولايات المتحدة لاسرائيل بالمخالفة لاجماع المجتمع الدولى ٠

القــرار رقم ٣٣٨ سنة ١٩٧٣ :

فى ٦ أكتوبر ١٩٧٣ أندلعت نيران الحرب الرابعة بين العــرب واسرائيل، ومرة أخرى وجدت الأمم المتحدة نفسها فى مواجهة موقف من تلك المواقف التى تهدد السلام والأمن الدوليــين ، فدعت الولايات المتحــدة مجلس الأمن للانعقاد استنادا الى المسئوليات الخاصة التى تضطلع بها وفقا لميثاق الأمم المتحدة بصفتها أحد الأعضاء الدائمين فى مجلس الامن (١٩) ٠

وقد عقدت الجلسة الأولى للمجلس يوم ٨ أكتوبر فى ظل الوضع الجديد الناشىء عن نشوب القتال ٠ وبدأ المجلس أعماله بخطاب القاه الممثل الدائم للولايات المتحدة ، حدد فيه موقف الحكومة الأمريكية (٢٠) ٠ وتوالى بعــد ذلك المتحدثون ، ولئن كانوا كلهم قد أجمعوا على ضرورة وقف اطلاق النار ، سواء للاعتبارات الانسانية على حــد قول بعضهم ، أو لتهيئة الجــو المناسب للانتقال من مرحلة النزاع المسلح الى مرحلة الاستعداد للتسوية السلمية ، الا أن أحدا منهم لم يقبل وجهة النظر الامريكية بعودة الاطراف الى مواقعهم

---

(١٨) حفز موقف الولايا تالمتحدة ضد وزير الخارجية المصرى الى أن يعلن فى المجلس أن مصر وقد جاءت الى المجلس لتستمع الى رأى الجماعة الدولية فى سلامة موقفها ، فانه يعود من المجلس حاملا رسالتين : الأولى تتضمن تأييد الغالبية العظمى للجماعة الدولية للموقف المصرى ، ولكن الثانية تظهر بجلاء من هى الأطراف التى تضع العراقيل فى سبيل التوصل الى التسوية السلمية ، واقرار السلام العادل فى الشرق الاوسط ٠

(١٩) من الغريب حقا أن تقوم الولايات المتحدة بدعوة مجلس الأمن للانعقاد وهى نفس الدولة التى تسببت بموقفها الدولى منذ ثلاثة أشــــهر خلت فى تثبيت الجمود الذى ظلت مشكلة الشرق الأوسط تعيش فى كنفه أكثر من ست سنوات ٠

(٢٠) يمكن تلخيص هذا الموقف فيما يأتى :

– ضروزة ايقاف اطلاق النار ٠

– ضرورة خلق الظروف المواتية لتسوية الخلافات المستعصية فى الشرق الأوسط وفى رأى الحــكومة الأمريكية أن ذلك يتحقق بعودة الأطـ.اف الى مواقعهم قبل بدأ العمليات الحربية ٠

– ضرورة الحفاظ على الوثائق والمبادىء التى حازت رضاء الأطراف المعنية ونالت تأييد مجلس الامن ٠

قبل نشوب القتال ، فيما عدا أولئك الذين فسروا هذه الدعوة على أنها لعودة اسرائيل الى مواقع ما قبل ٥ يونيو ١٩٦٧ ، باعتبار أن القتال نشب فى ذلك التاريخ ولم ينته بعد ٠

واختتمت هذه المرحلة من المناقشة فى ١٢ أكتوبر ١٩٧٣ ولم ينته المجلس الى أى قرار لعدم اتفاق الأعضاء على صـــورة وقف النار ، وخشية الغالبية الكبرى من تكرار مأساة القرارات السابقة لوقف اطـلاق النار عام ١٩٦٧ والتى لم تربط هذا الموقف ببداية التسوية السلمية ربطا وثيقا ، مما أتاح الفرصـــة لاسرائيل لاستغلال هـذه القرارات فى تثبيت احتلالها للأرض العربية ، وسمح للخلاف القائم حول تفسير القرار ٢٤٢ بتعطيل التسوية التى نص عليها القرار نفسه ٠

واستمرت الحرب دائرة ، والأمم المتحدة فى حالة انتظار ، الى أن اشتركت الولايات المتحدة مع الاتحاد السوفيتى يوم ٢١ أكتوبر ١٩٧٣ فى طلب عقـد جلسة لمجلس الأمن ، وتقدما سويا بمشروع قرار للمجلس يطلب الى أطراف النزاع ايقاف النار خلال اثنتى عشرة ساعة من اقرار المجلس للمشروع ، ويقرر انه فور وقف اطلاق النار ، وفى نفس الوقت ، على الأطراف المعنية أن تبدأ مفاوضات فيما بينها تحت اشراف مناسب بغرض تحقيق سلام عادل ودائم فى الشرق الأوسط ٠ كما يطلب الى الاطراف البدء فورا فى تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ ٠

وقد أبرز مقدما المشروع أهمية الاسراع باقراره لخطورة الوضع فى المنطقة ، وضرورة وقف اطلاق النار حتى يمكن الانتقال الى مرحلة جديدة تسهل اقرار السلام فى هذه المنطقة المتوترة ٠

وبعد مناقشة اشترك فيها أطراف النزاع بالاضافة الى باقى أعضاء مجلس الأمن تم التصويت على المشروع واقراره فى الجلسة رقم ١٧٤٧ وقد صـدر برقم ٣٣٨/١٩٧٣ فى ٢١ ــ ٢٢ أكتوبر ١٩٧٣ (٢١) بالاجماع فيما عدا الصين التى صرحت بأنها لن تشترك فى التصويت عليه لمعارضتها ما أسمته بالتحالف الأمريكى السوفيتى لفرض حالة لا حرب ولا سلم على شعوب منطقة الشرق

---

(٢١) فيما يلى نص القرار وقد تمت الموافقة عليه فجر يوم الاثنين فى الساعة السادسة ر٥٣ دقيقة بتوقيت القاهرة :

يدعو مجلس الأمن جميع الأطراف فى القتال الدائر الى وقف كافة أنواع اطلاق النيران والانتهاء الفورى لكل نشاط عسكرى فى مدة لا تتجاوز ١٢ساعة بعد لحظة اقرار المجلس لهذا القرار ، وذلك فى المواقع التى يحتلونها الآن ٠

ويدعو مجلس الأمن كل الأطراف المعنية الى البدء فورا ، بعد وقف اطلاق النار ، فى تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ سنة ١٩٦٧ بجميع أجزائه ٠

الأوسط ، وعدم موافقتها على محاولات فرض الحلول دون السماح للدول الأخرى بالمشاركة فى هذه الحلول ٠

ولم تخل بيانات الدول الأخرى وخاصة دول عدم الانحياز الأعضاء فى مجلس الأمن – فى صدد المشروع الأمريكى السوفيتى – من مظاهر التضرر من عدم اكتراث الدولتين الكبريين بالتشاور المسبق مع باقى الأعضاء فى مرحلة اعداد المشروع ، مما اعتبره بعض منهم افتئاتا من الدول الكبرى على الاختصاص الرئيسى لمجلس الأمن بوجه خاص وللأمم المتحدة عموما فى مجال حفظ السلم والأمن الدوليين ٠

القرار رقم ١٩٧٣/٣٣٩ :

زاد من تضرر دول عدم الانحياز قيام كل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى فى اليوم التالى لصدور القرار ٣٣٨ بالتقدم مرة ثانية بمشروع قرار مشترك يؤكد القرار السابق فيما يتعلق بوقف اطلاق النار ، ويطلب الى الأطراف العودة الى الخطوط التى كانت تقف فيها عند سريان وقف اطلاق النار (٢٢) ، ويدعو السكرتير العام الى أن يرسل فورا مراقبين للاشراف على وقف اطلاق النار بين القوات المصرية والقوات الاسرائيلية ، على الرغم من أن هذه الجلسة للمجلس قد عقدت بناء على طلب الحكومة المصرية نظرا لاستئناف القوات الاسرائيلية خرق وقف اطلاق النار بعد قبولها له رسميا وبدء سريانه ٠

وعلى الرغم من تحفظات دول عدم الانحياز هذه ، فانها لم تتردد فى التصويت الى جانب المشروع الجديد ، فى حين صممت الصين على موقفها من عدم المشاركة ٠ وباقرار هذا المشروع فى الجلسة رقم ١٧٤٨ بتاريخ ٢٣ أكتوبر أصبح هو القرار ١٩٧٣/٣٣٩ (٢٣) ٠

= يقرر مجلس الأمن أن تبدأ المفاوضات فورا ، وفى وقت واحد مع وقف اطلاق النار ، بين الأطراف المعنية تحت الاشراف الملائم ، بهدف اقامة سلام عادل ودائم فى الشرق الأوسط ٠

(٢٢) كانت اسرائيل قد خرقت قرار وقف القتال بتوسيع رقعة الأراضى التى تحتلها فى غرب قناة السويس الى الجنوب ٠

(٢٣) فيما يلى نص القرار :

ان مجلس الأمن اذ يشير الى قراره رقم ٣٣٨ سنة ١٩٧٣ الصادر بتاريخ ٢٢ أكتوبر ١٩٧٣ :

(١) يؤكد قراره بشأن الوقف الفورى لجميع أنواع اطلاق النار وكل الأعمال العسكرية ، ويدعو بالحاح الى اعادة قوات الجانبين الى المراكز التى كانت تحتلها لحظة سريان وقف اطلاق النار ٠

ويمكن القول فى تفسير هذا الموقف من جانب الدول غير المنحازة فى المجلس بأنه تصميم منها على اثبات الدور الذى يجب أن تلعبه الأمم المتحدة ومجلس الأمن بالذات فى شأن مشكلة الشرق الاوسط ٠ هذا بالاضافة الى أن القرار ٣٣٨ أوجد الرابطة لأول مرة بوضوح بين وقف اطلاق النار وتنفيذ القرار ٢٤٢ ، الأمر الذى كانت الحكومة المصرية تسعى اليه حتى شهر يوليو سنة ١٩٧٣ والذى كان انعدامه فى رأى الكثيرين سببا فى تأخير التوصل الى التسوية التى نص عليها ذلك القرار ٠

ولكن دول عدم الانحياز ، بل يمكن القول ان كافة الاعضاء فى المجلس فيما عدا الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة ، لم تكتف بهذا الموقف السلبى ، أى مجرد التصويت لصالح القرارين ٣٣٨ر٣٣٩ لتدعيم دور الأمم المتحدة ، بل انتهزت فرصة تفسيرها لتصويتها فى صالح القرارين السالفى الذكر لكى تبرز دون لبس أن فهمها وتفسيرها للاشارة فى الفقرة التنفيذية الثالثة للقـــرار ٣٣٨ الى عبارة الاشراف المناسب فى صدد المفاوضات التى دعا الى اجرائهـا المجلس بين الأطراف ، ان هذا الاشراف لا يمكن أن يكون بأى حال من الأحوال الا للأمم المتحدة ، وفى رأى بعض الدول ، لمجلس الأمن بالذات ، اذ أن غموض وعمومية عبارة الاشراف المناسب كانت قد أثارت لدى هذه الدول الخشية من أن يكون عدم الاشارة الصريحة الى اشراف الأمم المتحدة على المفاوضات بين الأطراف قد قصد بها مقدما القرار - الاتحاد السوفيتى والولايات المتحـدة استبعاد الأمم المتحدة (٢٤) ، أيا كانت الأسباب التى دعت الى ذلك ، حتى يحتكرا الاشراف على تلك المفاوضات ، مبتعدين بذلك عن اطار ميثاق الأمم المتحدة وباقى وثائق المنظمة الاخرى ، بما فى ذلك قرارات مجـلس الأمن والجمعية العامة ٠

القرار رقم ١٩٧٣/٣٤٠ :

لم تمتثل اسرائيل للقرارين ٣٣٨ر٣٣٩ اللذين أصدرهما مجلس الأمن لوقف اطلاق النار ، فطلبت الحكومة المصرية عقد جلسة عاجلة للمجلس فى ٢٤ أكتوبر ١٩٧٣ لكى يقوم المجلس بمواجهة مسئولياته والتأكد من احتـــرام الدول

= (٢) يطلب الى السكرتير العام ، اتخاذ التدابير لارسال مراقبى الامم المتحدة فورا للاشراف على مراعاة وقف اطلاق النار بين قوات اسرائيل وجمهورية مصر العربية ، مستخدما لهذا الغرض أفراد الأمم المتحدة الموجودين الآن فى الشرق الأوسط ، وأولهم الأفراد الموجودون فى القاهرة ٠

(٢٤) تردد أن ما دفع الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى الى عدم الاشارة الصريحة الى دور الأمم المتحدة ومجلس الأمن بالذات خشـــيتهما من الآثار السلبية التى قد تنجم عن معارضة الصين الشديدة لقرار مجلس الأمن ٢٤٢ ٠

الأعضاء لقراراته • وأخذت دول عدم الانحياز زمام المبادرة بالتقدم بمشروع قرار تبنته الدول الثمانى الأعضاء فى المجلس والتى تنتمى الى هذه المجموعة (٢٥) ، وهو يؤكد طلب المجلس بضرورة احترام وقف اطلاق النار ، والعودة الى خطوط ٢٢ أكتوبر ١٩٧٣ ، ويطلب الى السكرتير العام زيادة عدد المراقبين على جانبى خطوط وقف اطلاق النار • واستحدث المشروع طلب انشاء المجلس قوة طوارىء للأمم المتحدة تتوجه الى الشرق الأوسط ، على أن تكون المهمة التى ستتولاها هى ضمان احترام وقف اطلاق النار ، والاشراف على عودة القوات الى المواقع لتى كانت تشغلها فى ٢٢ أكتوبر •

ولم يتمكن المجلس من التصويت فى نفس اليوم على مشروع القرار — على الرغم من خطورة الوضع (٢٦) واستمرار اسرائيل فى تجاهل قرارات المجلس — نظرا لاصرار وفد الصين على ارجاء التصويت الى اليوم التالى انتظارا للتعليمات • ولم تجد الدول غير المنحازة مندوحة عن الموافقة على طلب الصين• وقبل أن يطرح المشروع للتصويت طلب الوفد الامريكى ادخال تعديلات عليه أهمها ما اقترحه بالنسبة للفقرة التنفيذية الثالثة التى أنشئت بمقتضاها قوة الطوارىء الدولية • وفحوى التعديل أن يكون تشكيل قوات الطوارىء مقصورا على قوات الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة غير ذات العضوية الدائمة فى المجلس • وقد أثار هذا الاقتراح ردود فعل شتى • فعلى حين لاقى قبولا بل ترحيبا من الدول غير المنحازة ، نظرا لما عرف عنها من مقاومة سيطرة الدول الكبرى على الأمم المتحدة ، فقد عارضته المملكة المتحدة وفرنسا ، اذ أصر المندوب البريطانى على أن يوضح فى بيانه الذى ألقاه فى تفسير تصويته الى جانب المشروع أن الاستبعاد السريع للأعضاء الدائمين فى المجلس من الاشتراك فى قوة الطوارىء التى يقرر المشروع انشاءها ، يجب الا يؤثر على تشكيل قوة الحفاظ على السلام التى سيكون من الضرورى اقامتها لضمان اتفاق السلام النهائى وفقا للقرار ٢٤٢ • كما أضاف أنه يجب التفرقة بين هذه القوة التى تحددت مهمتها بضمان احترام وقف اطلاق النار ، وتلك التى ستنشأ مستقبلا •

أما موقف فرنسا فكان أكثر تشددا ، اذ ذكر مندوبها فى بيانه أن استبعاد الدول ذات العضوية الدائمة فى المجلس من مباشرة مسئولياتها يهدد باضعاف أثر القرارات التى يتخذها مجلس الأمن ، وأن حكومته تعتبر أن انشاء قوة الطوارىء لا تقتصر آثاره على الناحية العسكرية ، ولكنه يشكل تعهدا رسميا

---

(٢٥) الهند وغينيا وأندونيسيا وكينيا وبنما وبيرو والسودان ويوغوسلافيا •

(٢٦) أصدرت الولايات المتحدة حينئذ قرارها الخاص بوضع قواتها العسكرية فى حالة تأهب مما أدى الى توتر فى الظروف الدولية •

من جانب الدول ذات العضوية الدائمة ، وبالتالى ضمانا فعالا لوقف اطلاق النار • ومن ثم فانه عند انشاء القوة التى سيعهد اليها المحافظة على السلام يجب أن تكون المشاركة فى هذه القوة مفتوحة للجميع • وطلب بناء على تعليمات من حكومته أن يتم التصويت على التعديل الأمريكى المذكور تصويتا منفردا حتى يسمح لوفده باثبات موقف الحكومة الفرنسية فى المحاضر الرسمية للمجلس •

وتم التصويت ، وفى هذه المرة أيضا امتنعت الصين عن المشاركة فيه تمشيا مع مواقفها السابقة • وبذلك صدر فى ٢٥ أكتوبر ٧٣ قرار مجلس الأمن رقم ١٩٧٣/٣٤٠ فى الجلسة رقم ٦٧٥٠ (٢٧) وهو ثالث قرار يصدره

القرار رقم ١٩٧٣/٣٤١ :

وفى ٢٧ أكتوبر ١٩٧٣ أصدر مجلس الأمن القرار رقم ٣٤١ (٢٨) الذى ينص

---

(٢٧) نص القرار كما يلى :

ان مجلس الأمن ، اذ يشير الى قراريه رقم ٣٣٨ الصادر فى ٢١ أكتوبر ١٩٧٣ ورقم ٣٣٩ الصادر فى ٢٣ أكتوبر ١٩٧٣ •

واذ يلاحظ بأسف أنباء الانتهاكات الجديدة لوقف اطلاق النار ، مما يعد مخالفا للقرارين رقمى ٣٣٨ و ٣٣٩ •

كما يلاحظ بقلق – اعتمادا على تقرير السكرتير العام – أن مراقبى الأمم المتحدة لم يتمكنوا من الانتقال الى جانبى وقف اطلاق النار •

أولا : يطالب بالالتزام بوقف تام وفورى لاطلاق النار ، وبانسحاب الأطراف الى المواقع التى كانت تحتلها فى الساعة الرابعة والدقيقة الخمسين بتوقيت جرينتش •

يطالب السكرتير العام باتخاذ اجراء فورى بزيادة عدد مراقبى الأمم المتحدة فى الجانبين • يقرر تشكيل قوة طوارىء من الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة باستثناء الاعضاء الدائمين فى مجلس الأمن وذلك على الفور ، وتحت سلطة مجلس الأمن ، وتفويض السكرتير العام سلطة ايفادها على الفور الى المنطقة •

يطالب السكرتير العام للأمم المتحدة أن يقدم بصورة منتظمة وعاجلة تقريرا الى المجلس بتطبيق هذا القرار والقرارين رقمى ١٩٧٣/٣٣٩،٣٣٨ •

(٢٨) فيما يلى نص هذا القرار :

مجلس الأمن •

١ – يوافق على تقرير الأمين العام بشأن تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم ٣٤٠ سنة ١٩٧٣ والذى تتضمنه الوثيقة رقم ٠٠٠٠ مجلس الأمن/١١٠٥٢/تعديل، والمؤرخة فى ٢٧ أكتوبر ١٩٧٣ •

على الموافقة على تقرير السكرتير العام بشأن تنفيذ القرار ٣٤٠ ، ويتضمن تكوين قوة الطوارىء التى تضم ستة آلاف رجل ، وتشكل لمدة ستة أشهر قابلة للتجديد بموافقة مجلس الأمن ·

و لاجدال فى ان انشاء قوة الطوارىء الدولية يعد نتيجـــة ايجابيـــة للدبلوماسية البرلمانية فى مجلس الأمن ، وخطوة تمهيـدية على طريق تلك المرحلة من مراحل النزاع العربى الاسرائيلى التى بدأت بنشوب الحرب الرابعة والمأمول ان تنتهى بتحقيق التسوية السياسية السلمية التى نص عليهـــا القرار ٢٤٢ وسوف نبين ذلك باسهاب فيما بعد · أما الدور الفعال للدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة بتحقيق الهدف الأساسى لميثاق المنظمة المتحدة وهـو حفظ السلم والأمن الدوليين فهو معلق على مدى ما تحققه هذه الدبلوماسية فى المرحلة التالية للنزاع من حيث تحقيق هذا الهدف ·

القرار الصادر فى ١٥ أغسطس ١٩٧٣ :

وفى ١٣ أغسطس ١٩٧٣ عقد مجلس الأمن اجتماعا طارئا لبحث شكوى لبنان ضد اسرائيل التى قامت طائرات عسكرية تابعة لها بحمل طائرة مدنية لبنانية مؤجرة للعراق على تغيير مسارها اضطرارا من فوق الأراضى اللبنانية ، وارغامها على الهبوط فى مطار عسكرى اسرائيلى ·

وقد اتضح من مناقشات المجلس (٢٩) ، أن جميع الدول الأعضاء ، باستثناء

= ٢ ـ يقرر أن القوة التى تنشأ وفقا للتقرير المشار اليه آنفا تنشأ لفترة مبدئية مدتها ستة أشهر وأنه يمكنها الاستمرار فى العمل بعد ذلك اذا احتاج الأمر على شريطة أن يقرر ذلك مجلس الأمن ·

ومما يجدر بالذكر أن التقرير الذى قدمه الأمين العام بشأن قوات الطوارىء الدولية بناء على قرار مجلس الأمن بانشاء قوة طوارىء تابعة له على الفـور ، وطلبه من الأمين العام تقديم تقرير فى مدى الأربعة والعشرين ساعة التالية عن الخطوات التى تتخذ فى هذا الصدد ـ يتضمن هذا التقرير بيانات عن مهام قوة الطوارىء والصفات الجوهرية التى يجب أن تتوافر لها لضمان فاعليتها ، والخطوط الرئيسية المقترحة من حيث القيادة والسلطة التى تسند اليهـــا والاختصاصات وأسلوب العمل ، والتشكيل ، وحالات استعمال القـوة ، والعلاقة بالأطراف المعنية ، ومدة العمل ، وخطته المقترحة ، التكاليف المقدرة ، وطرق التمويل ، وقد جاء فى التقرير أن هذه التكاليف تبلغ فى المدة الأولى ٣٠ مليون دولار ·

(٢٩) بدأ مندوب لبنان ، ادوارد غرة ، هذه المناقشات ، فطالب باصدار قرار يدين بشدة عمل القرصنة الاسرائيلى ، وينذر اسرائيل بعدم العودة الى =

الولايات المتحدة ، تدين بشدة العمل الاسرائيلى • وقدمت مجموعة دول عدم الانحياز مشروع قرار للمجلس على أساس تجنب فيتو أمريكى • ويدعو هـذا المشروع الى أن يدين المجلس بشدة اسرائيل لانتهاكها مجال لبنان الجوى ، وتحويل طائرة لبنانية • ويعلن أن العمل الاسرائيلى انتهاك لاتفاق الهدنة مع لبنان • ويدعو المنظمة الدولية للطيران المدنى والهيئات الأخرى الى اتخـاذ اجراءات ضد اسرائيل لضمان سلامة الطيران الدولى • وينذر اسرائيل بأن تكرار مثل هذه الأعمال سيؤدى الى اتخاذ المجلس خطوات فعالة ضدها •

وقدمت فرنسا وبريطانيا مشروع قرار آخر وافق عليه المجلس بالاجماع فى ١٥ أغسطس • ويدين هذا القرار اسرائيل لخرقها المجال الجوى اللبنانى ، وانتهاكها سيادته الاقليمية ، وتحويلها بالقوة مسار طائرة ركاب لبنانية من الأجواء اللبنانية الى قاعدة عسكرية فى اسرائيل • ويدعو المجلس اسرائيل الى الامتناع عن الأعمال التى تعد بمثابة انتهاك لسيادة ووحدة أراضى لبنان ، والتى من شأنها أن تعرض للخطر سلامة وأمن الطيران المدنى الدولى • ويحذر المجلس اسرائيل من أنه عند تكرار وقوع مثل هذهالأعمال ، فان المجلس سيبحث اتخاذ الاجراءات والتدابير الملائمة لتنفيذ قراره •

ويعتبر هذا القرار الادانة رقم ١٨ الصادرة من المجلس ضد اسرائيل منذ يونيو ١٩٦٧ •

القرار ١٩٧٣/٣٤٤ فى شأن قيام الأمم المتحدة بدور أساسى فى مؤتمر جنيف :

اجتمع مجلس الأمن فى ديسمبر ١٩٧٣ (٣٠) بناء على طلب للدول الثمانى غير المنحازة الاعضاء بالمجلس (٣١) تقدمت بهالىمندوبالصين فىالأممالمتحدة

= مثل هذهالأعمال • وقد رد مندوب اسرائيل بأن أعاد تأكيد موقف الحكومة الاسرائيلية من هذه العمليات ، وأعلن أنالهدف هو ضرب زعماء المقاومة ، وأن اسرائيل مصممة على القيام بعمليات مماثلة فى المستقبل اذا كان هـذا سيمكنها من القبض على زعماء المقاومة الفلسطينية •

(٣٠) كانت هذه الجلسة مغلقة – غير رسمية – بسبب الموقف غير الواضح حتى ذلك الحين ، ولكى يجرى المجلس بعض التعديلات فى بنود القرار المقدم مشروعه من دول عدم الانحياز بعد أن تلقى فى اللحظة الأخيرة ما يفيد بأن المؤتمر سيؤجل ثلاثة أيام كما جاء فى تحليل بعض وكالات الأنباء • وأضاف البعض الآخر أن بعض الوفود فى الأمم المتحدة وبينها فرنسا كانت ترى حينئذ أن يعقد المجلس جلسة علنية للبحث حول المؤتمر يحضرها فالدهايم •

(٣١) غينيا ، الهند ، أندونيسيا ، كينيا ، بنما ، بيرو ، السـودان ؛ يوغوسلافيا • كما شاركت هذه الدول الثمانى فى وضع القرار استراليـا والنمسـا •

ورئيس مجلس الأمن لذلك الشهر ، وذلك لبحث دور الأمم المتحدة وسكرتيرها العام فى مؤتمر السلام الخاص بالشرق الأوسط والمقرر عقده فى جنيف بعد أسبوع .

وقامت هذه الدول بدراسة اقتراح يدعو الى قيام الامم المتحدة بدور أساسى فى المؤتمر ، وتقدمت بمشروعها الى مجلس الأمن ، فأصدر قراره رقم ٣٤٤ فى جلسته غير المعلنة بتاريخ ١٥ ديسمبر (٣٢) مطالبا فيه بأن يلعب كورت فالدهايم السكرتير العام للامم المتحدة دورا كاملا وفعالا فى مؤتمر السلام الخاص بتسوية النزاع فى الشرق الاوسط . وأعرب المجلس عن رغبته فى أن يتولى فالدهايم رئاسة المؤتمر اذا ما رغبت الأطراف المشتركة فى المؤتمر فى ذلك . وقد صدر القرار بأغلبية عشرة أصوات ضد لا شىء . وامتنع عن التصويت الأعضاء الدائمون : الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى وفرنسا وبريطانيا ، وتغيب وفد الصين عن الجلسة أثناء التصويت ، وكان قد أعلن مسبقا أنه لن يشترك فى الاقتراع أساسا لان الصين « ليست لها أية صلة بهذا القرار » .

وكان امتناع فرنسا عن التصويت على القرار على أساس أن العلاقة بين المؤتمر والامم المتحدة ليست واضحة فيه بدرجة كافية . أما امتناع الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة عن التصويت فلان الاستعدادات الخاصة بالمؤتمر

---

(٣٢) فيما يلى نص القرار :

مجلس الأمن : وقد سبق له فى قراره رقم ٣٣٨ الصادر فى ٢١ر٢٢ اكتوبر ١٩٧٣ تأكيد أن اجراء مباحثات بين أطراف النزاع فى الشرق الأوسط لتطبيق القرار رقم ٢٤٢ الصادر فى ٢٢ نوفمبر عام ١٩٦٧ ينبغى ان يتم تحت اشراف مناسب .

واذ يلاحظ المجلس أن مؤتمر السلام الخاص بالموقف فى الشرق الأوسط سيبدأ قريبا فى جنيف تحت اشراف الأمم المتحدة .

(١) يعرب عن أمله عن أن يحقق المؤتمر تقدما سريعا فى طريق اقرار سلام عادل ودائم فى الشرق الأوسط .

(٢) يعرب عن ثقته فى أن السكرتير العام سيلعب دورا كاملا وفعالا فى مؤتمر السلام وفقا لقرارات مجلس الأمن بهذا الشأن ، وأنه سيرأس المناقشات اذا رغبت الأطراف فى ذلك .

(٣) يرجو المجلس السكرتير العام أن يحيطه علما بتطور المفاوضات فى مؤتمر السلام بالطريقة التى تناسبه حتى يتمكن المجلس من مناقشة المشكلات بشكل مستمر .

(٤) يرجو المجلس السكرتير العام تقديم كل المساعدات والتسهيلات الضرورية لأعمال المؤتمر .

لم تنته بعد ، كما تردد أن امتناع الولايات المتحدة كان مرجعه الى معلومات جديدة وصلت اليها من اسرائيل تتعلق بمسالة الأسرى الاسرائيليين فى سورية٠ وعلل المندوب البريطانى امتناعه بأن الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى لم تتفقا بصورة نهائية على الخطط الخاصة بالمؤتمر ٠

وفى ١٨ ديسمبر وجه الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة رسالة الى كورت فالدهايم السكرتير العام للأمم المتحدة (٣٣) تضمنت استعدادهما للاشتراك فى مؤتمر لحل أزمة الشرق الاوسط يبدأ يوم ٢١ ديسمبر ، ويعقد تحت اشراف الأمم المتحدة وفى مقرها الأوربى (جنيف) ، على أن تتولى الدولتان العظميان مسئولية الرياسة المشتركة للمؤتمر ٠ وجاء فى الرسالة أن الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة قد اتفقا على أن حضور مشتركين آخرين من منطقة الشرق الأوسط سوى تجرى مناقشته خلال المرحلة الأولى للمؤتمر ٠

وعهدت الدولتان الكبريان الى الأمم المتحدة ــ ممثلة فى سكرتيرها العام ــ أن تقوم باجراء الترتيبات اللازمة لعقد المؤتمر ، وحبذتا اشتراك فالدهايم فيه، وأن يتولى الدعوة اليه ورئاسة المرحلة الافتتاحية ٠ وطلبتا اليه توزيع هذه الرسالة على أعضاء المجلس للعلم ، وليتشاور رئيس المجلس بصفة غير رسمية مع أعضائه بغرض الحصول على اتفاق مرض لآراء الدول الأعضاء بالمجلس ٠

وكان رد الفعل من جانب الوفود الدولية فى الأمم المتحدة ازاء هذه الرسالة شعورا عميقا بخيبة الأمل ، اذ كانت أطراف دولية كثيرة تأمل فى أن تلعب المنظمة الدولية دورا رئيسيا فى مؤتمر جنيف بدلا من الدور الشرفى الذى حددته الرسالتان للسكرتير العام للأمم المتحدة ، والذى سوف ينتهى بمجرد أن يبدأ المؤتمر أعماله ٠ وقد تركزت أوجه النقد فى الحقائق التالية :

● أن رسالة كل من موسكو وواشنطن لم تتضمن كلمة واحدة عن قرار مجلس الأمن الصادر فى ١٥ ديسمبر ١٩٧٣ والذى يعرب فيه المجلس عن أمله فى أن يكون لفالدهايم دور « كامل وفعال » فى المؤتمر ٠

● أن الدولتين العظميين اقترحتا ــ دونما اهتما كبير ــ أن يقوم رئيس مجلس الأمن فى شهر أكتوبر بصورة شبه رسمية باجراء مشاورات للوصول

(٣٣) أعلن المتحدث الرسمى باسم الأمم المتحدة فى ١٩ ديسمبر ١٩٧٣ أن المندوبين السوفيتى والأمريكى فى المنظمة الدولية قاما فى اليوم السابق بتسليم كورت فالدهايم السكرتير العام للأمم المتحدة الخطابين السوفيتى والأمريكى اللذين دعت فيهما الدولتان السكرتير العام الى رئاسة المرحلة الأولية الافتتاحية من مؤتمر جنيف ٠ وقال المتحدث ان الرسالتين متماثلتان ، وان كورت فالدهايم سلم نسخا منهما الى ممثلى مصر والأردن وسورية واسرائيل فى الأمم المتحدة ٠

الى اتفاق مناسب فى الرأى ، وهو أسلوب يتجاهل الدور السياسى للمنظمة الدوليـة ٠

ومع ذلك فقد أعلنت ثلاث عشرة دولة من الدول الخمس عشرة من اعضـاء مجلس الأمن موافقتها على اجراءات مؤتمر جنيف الذى سيعقد تحت رئاسـة فالدهايم فى مرحلته الأولى التى قرر لها أن تستمر ثلاثة أيام ٠ وقد اعترضت الصين وفرنسا وحدهما على اعتبار هذه الاجراءات متمشية مع القرار الذى اتخذه مجلس الأمن بأن يكون لفالدهايم دور كامل وفعال فى المؤتمر ٠

وفى اليوم المحدد لانعقاد المؤتمر وهو ٢١ ديسمبر ١٩٧٣ أذيع فى مقـر الأمم المتحدة نص الرسالة التى سلمها مندوب الصين ورئيس مجلس الأمن لهذا الشهر الى فالدهايم تتضمن رأى أعضاء المجلس فى الدعوة التى وجهتها الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى بشأ نتولى السـكرتير العام المرحلة الافتتاحية للمؤتمر ٠ وجاء فى هذه الرسالة أن أعضاء المجلس يعدون النصوص التى سلمت اليهم (الرسالتين الأمريكية والسوفيتية ورسالة السكرتير العام) مطابقة للقرار رقم ٣٤٤ ٠ لكن هذه الرسالة أشارت الى التحفظات التى أبدتها فرنسا فى ١٥ ديسمبر والتى أدت ا لىامتناعها عن التصويت عند الاقتراع على القرار رقم ٣٤٤ ، كما تضمنت احتفاظ الوفد الصينى بموقفه واعلانه عدم التزامه بما تضمنته الرسالة ٠

وكانت بريطانيا قد امتنعت عن التصويت لأسباب مماثلة لموقف فرنسا التى دعت الى دور أكبر للأمم المتحدة فى مؤتمر جنيف ٠

انعقاد مؤتمر جنيف :

فى ٢١ ديسمبر ١٩٧٣ انعقد مؤتمر جنيف الدولى ورأس جلسة الافتتاح كورت فالدهايم السكرتير العام للأمم المتحدة (٣٤) ، واشتركت فيه وفو دتمثل

---

(٣٤) أعلن فالدهايم فى اليوم السابق لافتتاح المؤتمر أنه يعتقد أن المؤتمر سيستغرق وقتا طويلا ٠ وذكر أنه سيكون فى مرحلته الأولى على مسـتوى الوزراء لعدة أيام تحت رئاسته ، وأن المؤتمر يمكن أن يشكل مجموعات عمل أو لجانا لكى تدرس مشكلة الفصل بين القوات مثلا ٠ أما المرحلة الثانيـة للمؤتمر فستكون على مستوى النواب ، ويمكن أن تبدأ فى يناير ، وستشترك الأمم المتحدة فى هذه المرحلة كعضو كامل العضوية وتعين لها سفيرا ٠ ثم قال : « ولقد حضرنا الى المؤتمر كاعضاء كاملى العضوية فيه ، ولكننا لا نسعى الى فرض أنفسنا ٠ ولسنا من السذاجة بحيث نعتقد أن المشكلات المطروحة يمكن أن تحل دون مشاركة الدولتين الأعظم وهذا مؤتمر سيتطلب تعاون كل الأطراف المعنية » ٠ أى الأطراف المتحاربة والدولتين الاعظم والامم المتحدة٠ =

الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي والأردن ومصر واسرائيل ، على حين تغيبت سوريا لمعارضتها الاشتراك في المؤتمر ٠

ونظرا لأن المؤتمر قد أحاطت به مجموعة من العوامل والظروف الموضوعية التى كان من شأنها أن تجعل دوره فى تحقيق سـلام دائم وعادل فى منطقة النزاع مهمة صعبة ، اذ لم يكن عقده التزاما بمبادىء المجتمع الدولى ممثلا فى الأمم المتحدة فحسب بل كان فى الوقت نفسه تنفيذا لرغبة الدولتين العظميين فى نزع فتيل الاشتعال عن الأزمة (٣٥) حتى لا تجرهما الى موقف مواجهة بينهما ـ لذلك استقر الرأى على أن يبدأ المؤتمر فى دورة انعقاده الأولى بمناقشة مسألة الفصل بين القوات على الجبهة المصرية ٠ وقد أعلن ذلك فالدهايم فى بداية كلمة الافتتاح التى ألقاها ، اذ وصف المؤتمر بأنه مصدر تشجيع وأمل لكل البشر ٠ وقال انه يأمل فى أن يحرز المؤتمر تقدما بشأن الفصل بين القوات الاسرائيلية والمصرية على جبهة القناة ، وأن تبدأ المحادثات لاقرار سلام عادل ودائم فى الشرق الأوسط ٠ وحذر من أن موقفا خطيرا سيواجه العالم اذا لم ينجح المؤتمر ٠ وأضاف أنه ما لم يحرز المؤتمر تقدما ، فان وقف اطلاق النار الحالى والترتيبات الخاصة بحفظ السـلام من جانب الامم المتحدة ستبقى هشة ، مع خطر دائم بتجدد القتال ٠

ثم تحدث وزير خارجية الاتحاد السوفيتى أندريه جروميكو ، فطالب بانسحاب اسرائيل من الأراضى العربية المحتلة ٠ وأكد أن المشكلة يمكن حلها ، لكنه حذر من أن نار الحرب فى الشرق الأوسط يمكن أن تندلع من جديد فى أية لحظة ٠ وقال ان أية وثيقة يضيفها المؤتمر يجب أن تتضمن التزامات واضحة من جانب اسرائيل بالانسحاب من الأراضى التى احتلتها فى عام ١٩٦٧ ، ولا بد أن تعطى وثائق المؤتمر قوة القانون الدولى ٠

= ومما يجدر بالذكر أن فالدهايم سبق أن أعلن هذا الرأى فى مؤتمر صحفى عقده فى جنيف فى ٥ يوليو ١٩٧٣ اذ صرح بأنه على استعداد لزيارة الشرق الاوسط فى أى وقت اذا اعتقد أن مثل هذه الزيارة ستساهم فى اقرار السلام بالمنطقة ٠ وقال : « من المهم الانتظار واتخاذ قرار بشأن هذه الزيارة على ضوء التطورات الجديدة حيث أن الجزء الثانى من اجتماعات مجلس الأمن الخاصة بالشرق الأوسط لم يبدأ بعد ٠ غير أنه لا يمكننا أن نتوقع من مجلس الأمن وحده أن يحل مشكلة الشرق الأوسط ، والمناقشات العامة لا يمكنها أن تفعل ذلك » ٠

(٣٥) تدهور الموقف على الجبهة المصرية خلال الثمانى والأربعين ساعة التى سبقت افتتاح المؤتمر بصورة لم يسبق لها مثيل منذ صدور قرار وقف اطلاق النار كما جاء فى اعلان المتحدث باسم قوات الطوارىء الدولية فى القاهرة فى ٢٠ ديسمبر ١٩٧٣ ٠

وأعقبه وزير الخارجية الأمريكى هنرى كيسنجر ، فقال ان الفصل بين القوات المصرية والاسرائيلية على جبهة القناة هو أول عمل يواجه المؤتمر ، وهذا من شأنه بناء الثقة فى البداية بين الجانبين • وهو خطوة أولى ضرورية لدعم وقف اطلاق النار ، وان الهدف النهائى للمؤتمر يجب أن يكون تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ بكل أجزائه • وأضاف أن اتفاق السلام يجب أن يتضمن الانسحاب ، الحدود المعترف بها ، تدابير أمن مثل انشاء مناطق منزوعة السلاح ، ضمانات ، اقرار المصالح المشروعة للفلسطينيين ، الاعتراف بأن القدس تضم أماكن مقدسة بالنسبة للأديان الثلاثة الكبرى •

ثم تحدث وزير خارجية مصر اسماعيل فهمى ، فحدد موقف مصر واشتراطها حل الأزمة بتنفيذ جميع بنود قرار مجلس الامن ٢٤٢ ، وأكد الاصرار على انسحاب اسرائيل من كل الأراضى العربية ، بما فى ذلك القدس ، واستعادة حقوق شعب فلسطين •

وتلاه رئيس وفد الأردن السيد زيد الرفاعى الذى أعلن أن الأردن لن يقبل أى حل جزئى ، وأنه يصر على انسحاب اسرائيل من جميع الأراضى العربية ، بما فى ذلك القدس كما قال انه لا بد من وضع مصالح سورية فى الاعتبار رغم غيابها عن المؤتمر • وأضاف أن الاردن لا يريد أن يعقد اتفاقا مستقلا عن بقية الدول العربية ، وأنه ملتزم بالوحدة العربية الكاملة •

وفى الجلسة المسائية للمؤتمر ، تحدث أبا ايبان رئيس الوفد الاسرائيلى ، فقال ان اسرائيل لن تتخلى عن كل الأراضى العربية المحتلة لأنها تحتاج الى بعض هذه الأراضى من أجل ما وصفه بأنه « حدود آمنة » • وقال فى شأن الفلسطينيين ان دولتهم ينبغى أن تقام فى الأردن بعد تسوية مشكلة الأراضى • كما كرر أن اسرائيل لن تعيد القدس العربية الى الأردن ، وأن اسرائيل لا تعارض فى السماح للعرب بالسيادة على الأماكن الاسلامية فى القدس • وأضاف أن اسرائيل مستعدة لبحث مسألة الفصل بين القوات الاسرائيلية والمصرية « كأولوية أولى عندما يستأنف المؤتمر جلساته بعد بداية العام الجديد •

ورد وزير الخارجية المصرى على كلمة ايبان قائلا انه يحاول أن يستخف بعقول الموجودين من المؤتمر ويقول كلاما للاستهلاك المحلى • وأضاف : ماذا يعنى بالأمن عن طريق الاتفاق؟ والاتفاق على ماذا ؟ على ضم الاراضى ؟

وبعد هذا الرد أعلن رئيس المؤتمر ارجاء الاجتماع الى جلسة مغلقة على ظهر اليوم التالى الموافق ٢٢ ديسمبر • وعقب انقضاض تلك الجلسة أذيع بيان أصدره فالدهايم بشأن البدء فورا فى بحث مسألة الفصل بين القوات (٣٦) •

---

(٣٦) فيما يلى نص البيان :

وهكذا انتهت المرحلة الأولى من مؤتمر جنيف للشرق الأوسط ٠

اتفاقية الفصل بين القوات فى اطار مؤتمر جنيف :

بناء على ماتقدم انبثقت من مؤتمر جنيف لجنة عسكرية شكلت برئاسة الجنرال أنزيو سيلاسفو قائد قوات الطوارىء الدولية وحضور مندوبين عسكريين لمصر واسرائيل ومستشار سياسى لكل جانب (٣٧) ٠ واتفق على أن تكون مهمة اللجنة تنفيذ البند الثانى من اتفاقية ترتيبات وقف اطلاق النار (النقاط الست) الموقعة بين مصر واسرائيل فى ١١ نوفمبر والخاصة بالفصل بين القوات على الجبهة المصرية ، وكانت المحادثات التى جرت عند الكيلو ١٠١ قد فشلت فى التوصل الى حل لمسألة فصل القوات ومن ثم انتقل البحث فيها الى اللجنة العسكرية لمؤتمر جنيف ٠ كما اتفق على أجراء اتصالات لاشراك وفد سورى فى مرحلة مقبلة ، وكذلك الأمر بالنسبة للأردن ٠ وتقرر أن تبدأ المرحلة الثانية للمؤتمر فى منتصف يناير ١٩٧٤ ٠

=« بعد المناقشات الرسمية وغير الرسمية ، توصل المؤتمر الى اتفاق فى الرأى على مواصلة أعماله ، عن طريق انشاء لجنة عمل عسكرية ، ولجان عمل أخرى قد يرغم المؤتمر فى انشائها فى وقت ما فى المستقبل ٠

وستبدأ لجنة العمل العسكرية فورا فى بحث مسألة الفصل بين القوات٠ وستقدم لجان العمل تقارير عن نتائج أعمالها وتوصياتها الى المؤتمر المستمر على مستوى السفراء على الأقل ٠

وسوف ينعقد المؤتمر على مستوى وزراء الخارجية فى جنيف اذا اقتضت التطورات ذلك » ٠

ومما يجدر بالذكر أن اتصالات عديدة كانت قد جرت بعد الجلسة الثانية للمؤتمر وقبل الجلسة الثالثة ، وتم الاتفاق على تأييد وجهة نظر مصر بالنسبة للبدء فورا فى مناقشة الفصل بين القوات ٠ وكانت اسرائيل تطالب بتأجيل ذلك الى ما بعد الانتخابات الاسرائيلية فى ٣١ ديسمبر ٠

(٣٧) لم يشترك الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة فى اللجنة العسكرية، وانما اقتصر دورهما على مراقبة سير أعمالها من خارج الاجتماعات ، وكانا قد طلبا الاشتراك فيها ، ولكن ما قضت به الضرورة من أن تكون اجتماعات اللجنة العسكرية ، هدفها الفصل بين القوات ، أدى الى الأخذ باقتراح مصر بحيث تنتهى اللجنة من مهمتها – التى كان مفروضا أن تنتهى منها بمجرد صدور قرار مجلس الأمن بوقف القتال – فى أسرع وقت ليتسنى اعداد المراحل المهمة من المؤتمر المكلف بتنفيذ قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ واستعادة حقوق شعب فلسطين ٠

وقد عقدت اللجنة العسكرية لمؤتمر جنيف اجتماعها الاول وكان سريا فى ٢٦ ديسمبر ٠ وافتتح الاجتماع رئيس اللجنة بالقاء بيان حدد فيه مسئوليات قوة الطوارىء ٠ وقال ان المهمة التى كلفه بها السكرتير العام هى العمل على الفصل بين القـوات المتحاربة ، وقيـام قوة الطوارىء الدوليـة بمراقبـة ذلك وتنفيذه ٠ ثم القى رئيس كل جانب بيانا بتحديد موقفه من موضـوع الفصل بين القوات (٣٨) ٠

وواصلت اللجنة اجتماعاتها خلال شهرى ديسمبر ويناير الى أن عقـدت اجتماعها السادس يوم ٩ يناير وفيه قررت تأجيل اجتماعاتها الى ١٥ يناير ٠ وخلال شهر يناير قام هنرى كيسنجر بسلسلة من المباحثات بين الجـانبين أسفرت عن التوصـل الى اتفاقيـة لفك الاشتباك والفصـل بين قواتهما

---

(٣٨) اتضح أن لكل جانب موقفا بعيدا عن الآخر تماما :

فاما الموقف الاسرائيلى ، فيقوم على مجرد أن تتحرك القوات الاسرائيليـة للخلف الى الضفة الشرقية لتتبادل المواقع مع قوات الجيش المصرى الثالث ٠ وهو نفس الموقف الذى تمسكت به اسرائيل فى مباحثـات الكيلو ١٠١ ٠

وأما الموقف المصرى ، فيقوم على مبادىء أساسية تشكل القواعد التى يجب أن يتم بمقتضاها تنفيذ مهمة اللجنة العسكرية :

١ ــ أن الفصل بين القوات مسالة عسكرية محضة لا تدخل فى أى قضايا سياسية أو تتعلق بالحل النهائى للمشكلة ٠

٢ ــ أن الفصل بين القوات هو ابتعاد القوات الاسرائيلية شرقى القنـاة الى عمق يسمح لقوات الطوارىء الدولية بممارسة مسئولياتها وهى مراقبـة وقف اطلاق النار والفصل بين القوات ٠

٣ ــ أن مصر لا تقبل خفضا لعدد قواتها شرقى القناة ، ولا توافق على أى انسحاب لها ٠

٤ ــ أن مفهوم الفصل بين القوات هو توفير الأمن المتبادل لقوات الجانبين، ولا يعطى تفوقا عسكريا لجانب على آخر ٠

٥ ــ أن مهمة اللجنة العسكرية لا تعكس أى التزام سياسى من أحـد الجانبين ، ولا يمثل الوصول الى فصل القوات تحقيق أى اتفـاق ثنائى ، بل هو التزام بين الطرفين أمام الأمم المتحدة يجب أن يقوما به ويحترما تنفيذه ، وأنه كان واجب التنفيذ منذ يوم ١١ نوفمـبر بقبول الطرفين الفصـل بين القـوات ٠

٦ ــ أن مرحلة الفصل بين القوات يجب أن تحدد بفترة زمنيـة تنتهى بالانتقال الى مرحلة الانسحاب الكامل وهو من بين أهداف مؤتمر جنيف ٠

المسلحة (٣٩) ، ثم التوقيع عليها فى ١٨ يناير ١٩٧٤ فى خيمة الأمم المتحدة عند الكيلو ١٠١ ، وقد نص البند الأخير منها على أن هذا الاتفاق لا يعد من جانب مصر واسرائيل اتفاق سلام نهائى ، وأنه يشكل خطوة أولى صوب سلام نهـــائى عادل ودائم طبقا لبنود قـــرار مجلس الأمـــن رقم ٣٣٨ وفى اطار مؤتمر جنيف •

المبحث الثـانى

الدبلوماسية البرلمانية فى الجمعية العامة

من الملاحظ بادىء ذى بدء أن قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة فى قضية فلسطين منذ عرضت عليها حتى الآن ـ وهى مرحلة تســـتغرق الفترة التى سلختها المنظمة الدولية منذ انشائها ـ تعد نموذجا لما طرأ على الجمعية العامة من تطورات تبعا للقوى والعوامل المؤثرةفى اتجاهها وقدرتهاعلى تنفيذ الأغراض الموكولة اليها ، ابتداء من استخدامها أداة لاغتصاب حقوق الشعب الفلسطينى باصدار قرار التقسيم سنة ١٩٤٨ مما يتنافى مع مبادىء الميثاق ، وانتهـاء بقرارها قبول منظمة التحرير الفلسطينية كعضو مراقب فى الأمم المتحدة سنة ١٩٧٤ مما يؤكد هذه المبادىء بل يعد تطويرا لقواعد القانون الدولى فى صالح السلم والأمن الدوليين كما سبق أن بينا فى شأن الاعتراف بحركات التحرير من حيث مشروعيتها •

وقد ظلت مشكلة فلسطين بهذه التسمية حتى حل محلها ما يسمى «بالموقف فى الشرق الاوسط » منذ حرب يونيو ١٩٦٧ ، ولهذا دلالته فى التطور الأساسى الذى بنت عليه المنظمة الدولية معالجتها لهذه المشكلة كما يبين من القرارات التى أصدرتها فى شأنها • فلقد استمر ادراجها على الوصف الأول « قضية سياسية » منذ نشأتها الى أن شطبت وتحولت الى قضية انسانية ـ قضـــية لاجئين ـ فى عام ١٩٥٢ وجمدت عند هذا الوضع حتى عام ١٩٦٧ الذى أدرجت فيه داخل مشكلة الشرق الأوسط ، وذلك على الرغم من توطد أركانالدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة تبعا لانضمام الدول حديثة العهد بالاستقلال الى

---

(٣٩) أذاع الرئيس نيكسون بنفسه نبأ هذا الاتفاق فى البيان التالى ، وقد صدر فى ١٧ يناير فى القاهرة وتل أبيب وفى واشنطن :

« طبقا لقرار مؤتمر جنيف ، فان حكومتى مصر واسرائيل بمساعدة حكومة الولايات المتحدة الأمريكية ، قد توصلتا الى اتفاق لفك الاشتباك والفصل بين قواتهما المسلحة • وسيوقع على الاتفاق كل من رئيس أركان حرب القوات المسلحة لمصر واسرائيل ظهر يوم الجمعة ١٨ يناير بالكيلو ١٠١ على طريق القاهرة والسويس • وقد طلبت الأطراف من الجنرال انزيو سيلاسفو قائد قوات الطوارىء التابعة للأمم المتحدة أن يشهد التوقيع » •

المنظمة الدولية منذ الخمسينات ونشأة المجموعة الأسيوية الافريقية ثم تبلور مجموعة دول عدم الانحياز • فلم تنعكس فاعلية الدول غير المنحازة على قضية فلسطين طوال تلك الحقبة الا من حيث هى قضية لاجئين وان كانت هـذه الفاعلية قد انعكست على قضايا التحرر والاستقلال بصفة عامة •

وهكذا لم يتضمن قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٦٧ الذى يدعو اسرائيل الى الانسحاب من الأراضى المحتلة اشارة واحدة الى قضية شعب فلسطين • وكانت دورة الجمعية العامة عام ١٩٧٤ نقطة تحول حاسم بالنسبة للحقوق المشروعة لهذا الشعب ، اذ لم تعد هذه القضية فيما يتعلق به قضية لاجئين كما لم تعد فيما يتعلق بالدول العربية قضية صراع على الحـدود بين الدول العربية واسرائيل ، بل غدت قضية صراع بين أصـحاب الأرض ومغتصبيها أى صراع حول الالتزام بالمبادىء الاساسية لميثاق الامم المتحدة وظهر لأول مرة فى المجتمع الدولى اسم شعب فلسطين واعترفت به المنظمـة الدولية • ولم يعد ثمة أهمية كبيرة للتسمية التى تدرج تحتها المشكلة •

وخلال هذه الحقبة (١٩٦٧ ــ ١٩٧٤) ظلت أزمة الشرق الأوسط مدرجة فى جدول أعمال الجمعية العامة دورة بعد أخرى تحت بنود متفرقة • وباشرت الدبلوماسية البرلمانية سواء فى الدورات العادية أو الدورات الاسـتثنائية دورا فى تلك الأزمة بلغ من أهميته حد التأثير فى حاضر هذه الدبلوماسـية ومستقبلها •

ففى أعقاب حرب يونيو مباشرة عقدت الجمعية العامة دورتها الطارئة الخامسة حيث اتخذت القرار ٢٢٥٢ بصدد المعونة الانسانية لمشردى الحرب ، والقرارين ٢٢٥٣ و ٢٢٥٤ بصدد القدس • وأعقب هذا صمت تام من جانبها فيما يتعلق باتخاذ القرارات المتعلقة بأزمة الشرق الأوسط • وكان العذر الواضح فى صمتها خلال بقية عام ١٩٦٧ (الدورة الثانيـة والعشرين) أن مجلس الأمن قد تحرك فى ٢٢ نوفمبر من ذلك العام فأصدر قراره رقم ٢٤٢ الشهير ، موضحا المبادىء التى رأى المجلس أنها خليقة بايجاد سلام عـادل ودائم فى الشرق الأوسط • وفى اليوم التالى لاتخاذ هذا القرار ، عين الأمين العام للأمم المتحدة (أوثانت فى ذلك الحين) سفير السويد فى موسـكو ، جونار يارنج ، ممثلا خاصا له فى مسألة الشرق الأوسط ، لمساعدة الأطراف المعنية على الوصول الى اتفاق يتلاءم مع قرار مجلس الأمن •

ومنذ ذلك الحين ظل الأمين العام ، سواء كان أوثانت أو خلفـه كورت فالدهايم يتقدم بتقارير ، بين الفينة والفينة ، الى كل من مجلس الأمن والجمعية العامة عن مهمة يارنج • وفى الدورتين الخامسة والعشرين والسـادسة والعشرين (١٩٧٠ و ١٩٧١) خرجت الجمعية العامة عن صمتها ، فعـادت الى اتخاذ القرارات السنوية بشأن الشرق الأوسط ، وكانت اسرائيـل قد أوضحت في ردها على مذكرة يارنج الشهيرة فى ٨ فبراير ١٩٧١ أنهـا لن

تنسحب الى خطوط ما قبل ٥ يونيو ١٩٦٧ ، بينما وجهت مصر ردا لم يسبق لها فى تاريخ الصراع العربى الصهيونى أن تقدمت به ، اذ قالت انهـــا على استعداد للدخول فى اتفاقية سلام مع اسرائيل اذا قامت هذه الأخيرة بتنفيذ كل الالتزامات الأخرى التى تضمنتها مبادىء قرار مجلس الأمن ٢٤٢ ، وأهمها الانسحاب الكامل من كل الأراضى العربية التى احتلتها اسرائيل بالقوة فى حرب يونيو وتحقيق تسوية عادلة للفلسطينيين ٠

وازاء التحدى من جانب اسرائيل لمبدأ أصيل من مبادىء القانون الدولى والعلاقات الدولية ، وهو عدم الاستيلاء على أراضى الدول بالقوة ، فقد جاء قرار الجمعية العامة فى الدورة السادسة والعشرين (١٩٧١/٢٧٩٩) مندداً بذلك التحدى الاسرائيلى ٠ وكان ذلك القرار خطوة الى قرار آخر أعم وأكثر شمولا ألا وهو القرار رقم ٢٩٤٩ الذى أصدرته الجمعية العامة فى دورتهـــا السابعة والعشرين التى أفتتحت فى ١٩ سبتمبر ١٩٧٢ وحضرها جونار يارنج الممثل الخاص للأمن العام فى مسألة الشرق الأوسط ٠

وقد كانت هذه الدورة من أهم الدورات فى تاريخ الأمم المتحدة بالنسبة لأزمة الشرق الأوسط سواء بالنسبة للظروف التى انعقدت فى ظلهـــا أو للقرارات التى أصدرتها وفى مقدمتها القرار المشار اليه ٠ فقد كان الموقف حينئذ قد أوشك على الانفجار واستئناف القتال نتيجة تعنت اسرائيل وتحديها لقرارات الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجتمع الدولى ٠ وأعد الأمين العام تقريرا لعرضه على الجمعية العامة بشأن المساعى المبذولة فى ضوء الاتصالات التى أجراها ، ونشاط السفير يارنج وموقف الرفض من جانب اسرائيل ٠

وقد أعلن مندوب مصر أمام الجمعية العامة فى تلك الدورة « ان استمرار عجز الأمم المتحدة فى الدفاع عن ميثاقها ، واقرار السلام والعدالة فى الشرق الأوسط ، سيؤدى بنا الى أن ندرك واجبنا المقدس نحو استعادة حقوقنـــا المشروعة بكل وسيلة ممكنة مهما طال النضال وعظمت التضحيات ، فمصر لن تتردد فى استخدام حقها ــ طبقا للمادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة ــ وهى المادة التى تعترف بوضوح بالحق الثابت لضحايا العدوان فى الدفـــاع عن أنفسهم ، واستعادة وحدة أراضيهم وسلامتها » ٠

وكشف مندوب مصر اطماع اسرائيل فى بناء ما يسمى « اسرائيل الكبرى » قائلا : « ان استمرار الاحتلال الاسرائيلى للأراضى العربية ، يرتبط ارتباطا وثيقا بما تتلقاه اسرائيل من امدادات لا تتوقف من أحدث أنواع الأســلحة الهجومية الأمريكية وان اسرائيل لا ترغب فى السلام وبالتالى فهى لا تستحق عضوية الأمم المتحدة » ٠

وأشار وزير الخارجية المصرى الى ان الأمم المتحدة تجتـــاز ــ فى تلك الآونة ــ أزمة خطيرة لعدم فعاليتها ، كلما تعرض الأمن والسلام الدوليان للخطر ، مما زعزع الثقة فى فعاليتها ، وقال : « ان اسرائيل مازالت تحتـل

جانبا كبيرا من الأراضي العربية ، وتصر على العدوان غير مبالية بالجهود التي بذلت في هذا الصدد وخاصة جهود السفير جونار يارنج » • وأعلن أن الموقف الحالي في الأراضي المحتلة يعتبر خطيرا للغاية ، وان هناك دلائل متوفرة عما يحدث هناك • وأعلن أن مصر لن تعترف تحت أية ظروف بالتغييرات التي تقوم بها اسرائيل • وطالب المجتمع الدولي بضرورة أن يتخذ موقفا ازاء مثل هذه الاجراءات التي من شأنها الحيلولة دون اقامة سلام دائم وعادل في الشرق الأوسط •

وطالب الدول الأعضاء ـ وبخاصة الدول الأعضاء الدائمة في مجلس الأمن والتي تقع على عاتقها بحكم ميثاق الأمم المتحدة مسئولية خاصة في صيانة الأمن والسلام الدوليين ـ باتخاذ الاجراء اللازم « لاقرار السلام العادل الذي نريده » • كما طالب بتطبيق المادتين ٤١ و ٤٢ من ميثاق الأمم المتحدة اللتين تمكنان مجلس الأمن من انهاء العدوان واقرار السلام بقوة القانون ، وبعد أن استعرض مخالفات اسرائيل لميثاق الأمم المتحدة ، وخروجها المتكرر عليه واهدارها لالتزاماتها التي يفرضها عليها الميثاق ، وانكارها على الشعب الفلسطيني حق تقرير المصير ، قال : ان على الأمم المتحدة ان تنذر اسرائيل بتطبيق المادتين ٥ و ٦ الخاصتين بوقف العضوية ما لم تبد استعدادها للوفاء بالتزاماتها التي يفرضها عليها الميثاق •

وقد كرر المندوب الاسرائيلي في كلمته التي أعقبت كلمة المندوب المصري دعوة اسرائيل القديمة الى اجراء مفاوضات مباشرة مع الدول العربية • وقال ان اسرائيل مستعدة لاجراء محادثات عن قرب لاعادة فتح قناة السويس ، وأضاف أن اسرائيل لا تسعى الى تجميد الموقف الحالي ، بل تريد التوصل الى اتفاقية سلام مقرونة بحدود آمنة متفق عليها •

وأعدت ثماني دول من دول عدم الانحياز والدول الافريقية مشروع قرار بشأن تسوية أزمة الشرق الأوسط يدعو الى مطالبة مجلس الأمن بالعمل من أجل انسحاب اسرائيل فورا من الأراضي المحتلة والا تعرضت للعقوبات التي ينص عليها ميثاق المنظمة الدولية • واقترح وفد السنغال ادخال اضافة على المشروع تقضي بوضع مقدمة للقرار لضمان فاعليته وتوفير الوسيلة العملية لتطبيقه ، وتدعو المقدمة اسرائيل الى الاعلان عن احترامها لمبدأ عدم ضم الأراضي بالقوة (١) •

---

(١) مما يجدر بالذكر أن مندوب بريطانيا قد تحدث في الجلسة التي عقدت بتاريخ أول ديسمبر ١٩٧٢ ، فأكد تمسك بلاده بضرورة تنفيذ قرار مجلس الأمن بكل بنوده وأشاد بالخطوات التي اتخذتها مصر خلال الأعوام الماضية في اطار مساعيها لتنفيذ القرار ، وأعرب عن أسف بلاده لعدم اتخاذ اسرائيل خطوات مماثلة ، وطالب باعادة أبناء الضفة الغربية لنهر الأردن =

وأسفرت مناقشات الجمعية العامة عن اصدار قرارها رقم ٢٩٤٩ (٢) ذي الأهمية الخاصة في أزمة الشرق الأوسط ، اذ أكدت الجمعية فيه قراراتها السابقة ، كما أكدت قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ ، ثم استنكرت عدم انصياع اسرائيل لتلك القرارات ، ودعتها الى أن تعلن امتثالها لمبدأ عدم ضم الأراضي عن طريق استخدام القوة ، ثم تطرق القرار الى التدابير التى اتخذتها اسرائيل حتى ذلك الحين فى الأراضى العربية المحتـــلة ، فأكد أن التغييرات التى أقدمت اسرائيل عليها فى تلك الأراضى تتنافى ومواثيق جنيف لعام ١٩٤٩ ، وتعتبر ملغاة ولا أثر لها ، ولذا طالبت الجمعية العامة اسرائيل أن تلغى كل تلك التدابير والتغييرات ، وفى الوقت ذاته حثت الجمعية العــامة كل دول العالم على ألا تعترف بهذه التـــدابير والتغييرات ، وطالبت تلك الدول أن تتجنب أية أفعال من جانبها – بما فى ذلك تدابير تقديم العون الى اسرائيل – قد يكون من شأنها تشكيل اعتراف بذلك الاحتلال الاسرائيلى . وبالاضافة الى كل ذلك أقرت الجمعية العامة بأن الاعتراف بحقوق الفلسطينيين هو عنصر لا غنى عنه فى قيام سلام عادل ودائم فى الشرق الاوسط ، وطلبت الجمعية العامة فى قرارها ذاك الى مجلس الأمن أن يتخذ بالتشاور مع الأمين العام وممثله الخاص فى مسألة الشرق الأوسط كل الخطوات الملائمة بغية وضع قرار المجلس رقم ٢٤٢ موضع التنفيذ .

واذا كان القرار رقم ٢٩٤٩ لعام ١٩٧٢ الذى أصدرته الجمعية العامة فى

= الذين شردوا منذ عام ١٩٦٧ الى ديارهم ، كما طالب أن يكون مســـتقبل الفلسطينيين جزءا من أى تسوية نهائية باعتبار أن مصير اللاجئين الفلسطينيين يشكل لب المشكلة .. وأعرب المندوب البريطانى عن قلق بلاده لمحـــاولات اسرائيل تغيير الواقع فى الأراضى المحتلة بعد يونيو ١٩٦٧ ، وقال ان من شأن هذا التغيير أن يدمر فرص السلام .

وفى اللجنة السايسية قدمت لجنة التحقيق الثلاثية المشكلة بعضـــوية الصومال وسيلان ويوغوسلافيا نص تقريرها عن الأوضـــــاع فى الأراضى المحتلة ، وقد سجلت فيه عددا من الانتهاكات التى قامت بها اسرائيل ومن بينها اقامة المستعمرات وطرد العرب وتدمير منازلهم والاستيلاء على أراضيهم . ثم تحدث مندوب مصر الدائم لدى الأمم المتحدة ، فأشار الى المحاولات التى يقوم بها مندوب اسرائيل لتشويه الحقائق وتمييع المسائل المطروحة ممـــا يشكل اهانة لذكاء أعضاء اللجنة . وقال ان اسرائيل تنتهج سياسة تستهدف اجراء تغييرات جذرية فى الشكل الطبيعى والتركيب الســـكانى للأراضى الواقعة تحت سيطرتها العسكرية ، كما تستهدف أن تقضى على الثقافة العربية وأساليب المعيشة وأن تستبدل بها أساليب معيشة اسرائيليـــة وثقـــافة صهيونية .

(٢) صدر بأغلبية ٨٦ صوتا ضد ٧ أصوات مع امتنــــاع ٣١ دولة عن التصويت .

دورتها السابعة والعشرين قد عالج المسألة الرئيسية فى الصراع العربى الصهيونى بتأكيد مبدأ عدم مشروعية الاحتلال الاسرائيلى ، والاعتراف بالحق الفلسطينى كعنصر أساسى فى قيام سلام دائم وعادل ، ومطالبة مجلس الامن ببحث كل التدابير التى من شأنها تنفيذ القرار رقم ٢٤٢ ، وفى هذا اشارة ضمنية الى استخدام الفصل السابع من فصول الميثاق والخاص باتخاذ اجراءات رادعة وتدابير القوة فى حالات تهديد السلم والاخلال به ووقوع العدوان ـ اذا كان القرار المشار اليه قد عالج بذلك المسألة الرئيسية فى أزمة الشرق الأوسط ، فان الجمعية العامة قد نظرت فى دورتها تلك فى فروع أخرى من هذه المسألة وردت فى اطار بنود فى جدول أعمال الجمعية تحت أسماء أخرى رغم ترابطها الوثيق بالمشكلة الأساسية ٠

وتقع فى مقدمة هذه الفروع مسألة معاملة اسرائيل لأهالى الأراضى العربية المحتلة وذلك طبقا لقرارات اتخذتها الجمعية العامة منذ عام ١٩٦٨ فى دورتها الثالثة والعشرين حينما قررت تشكيل لجنة دولية خاصة للتحقيق فى الانتهاكات الإسرائيلية المتكررة لحقوق الانسان العربى فى تلك الأراضى الرازحة تحت عبء الاستعمار الاسرائيلى ٠ ولم تختم الجمعية العامة دورتها التالية (الدورة الرابعة والعشرين لعام ١٩٦٩) الا وقد نددت فى قرار شهير لها (القرار ٢٥٤٦) بانتهاك الحقوق الانسانية فى تلك الأراضى المحتلة واستنكرت بشدة السياسات والتدابير الاسرائيلية المتبعة فى تلك الأراضى ، مثل العقوبة الجماعية ، أو معاقبة مناطق بأكملها للرد على العمل الفدائى العربى ، أو على تصرف تشتبه السلطات الاسرائيلية فى انتمائه للعمل القومى الفلسطينى ، ومحق المنازل والقرى بأكملها ، ونفى سكان الأراضى العربية خارج تلك المناطق ٠

وفى الدورة الخامسة والعشرين (١٩٧٠) ناقشت الجمعية أول تقرير للجنة الثلاثية المختصة بالتحقيق فى التدابير الاسرائيلية التى تمس الحقوق الانسانية لسكان الأراضى العربية المحتلة ، ثم جددت تفويضها بالاستمرار فى تحرى أحوال أولئك الأهلين الذين يعانون قسوة ذلك الاحتلال (٣) ٠

وفى عامى ١٩٧١ و ١٩٧٢ قدمت اللجنة الثلاثية تقريرين آخرين يؤكدان ان اسرائيل تعبث بالحقوق الانسانية العربية مما حدا بالجمعية العامة الى أن تدعو فى عام ١٩٧٢ كل الدول الأطراف فى ميثاق جنيف الخاص بحماية الاشخاص المدنيين أثناء الحرب والصادر فى ١٢ أغسطس ١٩٤٩ لأن تبذل غاية ما فى وسعها لضمان احترام اسرائيل لالتزاماتها بموجب ذلك الميثاق ٠ كما طلبت الجمعية العامة الى الأمين العام للأمم المتحدة أن يقدم للجنة الثلاثية

---

(٣) زاولت هذه اللجنة مهامها التحقيقية على الرغم من أن اسرائيل لم تسمح لها بدخول الأراضى العربية المحتلة ٠

كل التسهيلات اللازمة لها ، بما فى ذلك التسهيلات المتعلقة بزيارتها للأراضى المحتلة • وفى الوقت ذاته طالبت الجمعية العامة اسرائيل وذلك فى القرار رقم ٣٠٠٥ لعام ١٩٧٢ أن تتعاون مع الأمين العام واللجنة الثلاثية ، ودعت الأمين العام الى نشر تقارير اللجنة (٤) بكل وسائل الاعلام الممكنة فى كل أرجاء العالم ، على أن يتقدم الأمين العام الى الجمعية فى دورتها الثامنة والعشرين (١٩٧٣) بتقرير كامل عن الجوانب المتعددة لهذه المسألة الحساسة •

اما الدورة العادية الثامنة والعشرون (١٩٧٣) فقد انتهت فى ١٨ ديسمبر بعد أن بحثت جميع المسائل المدرجة فى جدول أعمالها ما عدا مسألة الموقف فى الشرق الأوسط بسبب التطورات الاخيرة به • وقد أعلن رئيس الدورة أنها لا تعتبر منتهية من الناحية الاجرائية طالما أنها لم تبحث تلك المسألة • ووافق جميع الأعضاء (١٣٥ دولة) على ذلك دون اعتراض ، ومقتضى ذلك أن تنتهى الدورة على أن تعود الجمعية العامة الى الاجتماع فى حالة ما اذا تطلبت الظروف اجتماعها (٥) • وكانت الدول العربية قد طلبت رسميا فى

---

(٤) مما يجدر بالذكر أن التقرير الذى تقدمت به اللجنة الثلاثية عام ١٩٧٣ ليكون موضوع بحث اللجنة السياسية الخاصة التابعة للجمعية العامةقبل أن تبحثه الجمعية بكامل هيئتها ، يدمغ اسرائيل بأنها « أجرمت » فى حق السكان العرب • ولنعت الاجرا مهذا دلالة خاصة فى العلاقات الدولية ، اذ أنه تعبير مستقى من محاكمات نور مبرج التى حوكم فيها زعماء النازى عقب الحرب العالمية الثانية ، اذ ألصقت بهم جريمة لم يكن معترفا بها من قبل فى سنة الحروب ، ألا وهى « الجريمة ضد الانسانية » بوجه عام • وهذا اتجاه جديد للأمم المتحدة فى شأن الصراع العربى الصهيونى لحماية حق الانسان فى الأرض المحتلة والتى يحاول النظام الاسرائيلى حاليا أن يلغى قسماتها العربية وينتزعها ملكية وحضارة وسكانا وروحا من جوف الوطن العربى •

(٥) أعلن رئيس الجمعية العامة وهو مندوب اكوادور أنه نظرا للتطورات الأخيرة فى الشرق الأوسط ، يشير بذلك الى مؤتمر جنيف الذى كان محددا لانعقاده يوم ٢٨ ديسمبر ، فان هناك شعورا سائدا بتأجيل بحث القضية المدرجة أصلا فى جدول أعمال الجمعية والتى لم تتح مناقشتها الا فى مجلس الأمن • ومما يذكر أن الجمعية العامة قد اقتصر دورها فى القضية على تلقى رئيسها على أثر نشوب القتال فى الشرق الأوسط فى السادس من أكتوبر خطابات من ممثلى كل من سورية ومصر واسرائيل ، وأنها حين عادت الى الانعقاد فى يوم ٨ أكتوبر كان أول موضوع تولته بالبحث مسألة الشرق الأوسط ، فاستمعت على التوالى الى ممثلى سورية ثم وزير خارجية اسرائيل ثم وزير خارجية مصر ، ولكنها لم تتخذ فى ذلك الوقت أية قرارات خاصة =

اليوم السابق من رئيس الجمعية العامة ابقاء مشكلة الشرق الاوسط مدرجة في جدول أعمال الدورة الحالية للجمعية ، وأن تظل الدورة مفتوحة بحيث يمكن أن تدعى للاجتماع في أى وقت ريثما تنعقد الدورة الحالية في سبتمبر القادم (١٩٧٥) .

وفي ١٧ سبتمبر ١٩٧٤ بدأت الجمعية العامة للأمم المتحدة دورتها العادية التاسعة والعشرين . وقد اطلق على هذه الدورة بحق دورة فلسطين (٦) اذ كانت مناقشة القضية الفلسطينية من أبرز أحداثها . وأسفرت هذه المناقشة عن اصدار الجمعية العامة عدة قرارات بلغ مجموعها ستة أكدت الحقوق الفلسطينية ، وأعلنت قبولها لأول مرة منظمة التحرير الفلسطينية كعضو مراقب بالمنظمة الدولية (٧) .

بالشرق الأوسط . وفي ٣١ اكتوبر وبعد أن كان مجلس الأمن قد اتخذ ثلاثة قرارات بشأن الموقف في الشرق الاوسط ، رأت الجمعية العامة الموافقة على ادراج بند جديد في جدول أعمالها بشأن تمويل قوات الطوارىء الدولية الخاصة بالشرق الأوسط والتي تم تكوينها بمقتضى القرار الصادر من مجلس الأمن رقم ٣٤٠ ، ووافقت الجمعية العامة على أن تتولى لجنتها العامة الخامسة (الشئون الادارية والميزانية) بحث هذا البند وكذلك بحث مشكلة اللاجئين الفلسطينيين ، وكان المفهوم أن تدعى الجمعية العامة للاجتماع فورا في حالة فشل مؤتمر جنيف .

(٦) كما أطلق ايضا على ذلك العام عام فلسطين مما يرجع الى انه عقد فيه مؤتمر القمة العربي السادس في الجزائر حيث وضعت القواعد الأساسية لوحدة التمثيل الفلسطيني ، ثم المؤتمر السابع للقمة في الرباط حيث أبرزت منظمة التحرير الفلسطينيه أمام العالم كمنظمه وحيدة للفلسطينيين . أما على المستوى الدولي فقد اعترفت دول العالم بحتمية دخول للفلسطينيين كطرف أساسي من أجل التوصل الى تسوية شاملة لأزمة الشرق الأوسط .

وقد عبر وزير خارجية مصر عن أهمية الدورة التاسعة والعشرين بالنسبة لقضية فلسطين في خطابه أمام الجمعية العامة في أول أكتوبر ١٩٧٤ بقوله « انه يجب أن تتميز هذه الدورة عن جميع الدورات التي سبقتها حتى لا تكون مجرد اضافة كمية لسجلات الأمم المتحدة . ولسنا نجد ما يستحق أن يستأثر بهذه الدورة أكثر من الشعب الفلسطيني لنجعل دورتنا هذه دورة شعب فلسطين ، ولنحرص على أن يسجل لنا التاريخ أننا وجهنا طاقاتنا ومواردنا نحو تأمين حق شعب بأسره في الحفاظ على حقوقه وفي تقرير مصيره ومواصلة مسيرته الخلاقة مع سائر الشعوب العاملة من أجل اقامة عالم أفضل . لقد وقع المجتمع الانساني في خطأ تاريخي حين تجاهل هذا الشعب وأنكر وجوده بعد أن انتزع من أرضه واقتلعت جذوره لحل مشكلة لا يد له فيها » .

(٧) هذه أول مرة في تاريخ المنظمة الدولية يتم فيها قبول منظمة تحرير كعضو مراقب دائم في الأمم المتحدة وهي لم تحرر بعد شبرا من الوطن ولم =

وكانت الدول العربية قد وقعت طلبا قدم يوم ١٣ سبتمبر الى الأمين العام للأمم المتحدة لادراج القضية الفلسطينية بجدول أعمال الدورة ، وانضمت اليها عدة دول اشتراكية وافريقية وغير منحازة . وقد أشار الطلب الى ضرورة مناقشة الجمعية العامة لهذه المسألة تحت اسم « مسألة فلسطين » كبند مستقل لجدول أعمال الجمعية العامة . (٨) وفى يوم ١٤ أكتوبر قدمت الدول العربية مشروع قرار الى الجمعية العامة بدعوة منظمة التحرير الفلسطينية للاشتراك فى مناقشة المسألة الفلسطينية ، وذلك نظرا لأن الشعب الفلسطينى هو الطرف الرئيسى فى المشكلة ، ولأن المنظمة تمثل هذا الشعب . وقد صوتت الجمعية العامة فى ١٥ أكتوبر على هذا المشروع وأقرته .

وبدأت الجمعية العامة مناقشة المسألة الفلسطينية يوم ١٣ نوفمبر ، واشترك فى المناقشة وفد يمثل منظمة التحرير الفلسطينية ، بناء على دعوة رسمية بعث بهارئيس الدورة باسم الأمم المتحدة فى ١٦ أكتوبر تنفيذا للقرار الذى أصدرته الجمعية العامة فى هذا الشأن (٩) . وقد ألقى السيد ياسرعرفات

= تقم السلطة الثورية على أراضيها بعد ، الأمر الذى يعكس واقع منطقةالشرق الأوسط السياسى والعسكرى من حيث انتصار ٦ أكتوبر ١٩٧٣ وتصاعد الثورة الفلسطينية وارتفاع‌حجم التأييد الدولى لها ، كما يدل على حسم القضية الفلسطينية من حيث طابعها السياسى ، ويعد ذلك أيضا جزءا من تعويض عادل لكافة ألوان الحرمان التى عاناها الشعب الفلسطينى منذ ما يقرب من ثلاثين عاما كما قال عبد العزيز بوتفليقه وزير خارجية الجزائر الذى رأس الدورة التاسعة والعشرين للجمعية العامة وهو فى معرض الدفاع عن موقفه عندما استقبل ياسر عرفات بصفة رئيس دولة ، وذلك فى حديث صحفى وكان قد صدر حينئذ قرار تخويل المندوبين الفلسطينيين صفة المراقب فى الجمعية العامة ، وكان هذا القرار أيضا من الأسانيد التى دافع بها عن موقفه .

(٨) كانت جامعة الدول العربية قد قررت فى مؤتمر وزراء خارجيتها الذى انعقد فى القاهرة فى سبتمبر ١٩٧٤ أن تعمل على ادراج بند خاص بجدول أعمال الجمعية العامة للأمم المتحدة بناء على طلب من منظمة التحرير الفلسطينية بعنوان « مشكلة فلسطين » .

(٩) صدر القرار الخاص بتوجيه الدعوة الى منظمة التحرير الفلسطينية للاشتراك فى المناقشة التى ستجريها الجمعية العامة حول المسألة الفلسطينية وذلك بوصفها « الممثل للشعب الفلسطينى » بأغلبية ١٠٥ ضد ٤ دول‌اقترعت بالرفض هى اسرائيل والولايات المتحدة وبوليفيا والدومينيكان ، وامتناع ٢٠ دولة عن التصويت هى بريطانيا ، ألمانيا الغربية ، هولندا ، بلجيكا ، لكسمبورج ، الدنمرك ، استراليا ، باربادوس ، بورما ، كندا ، كولومبيا ، كوستاريكا ، اكوادور ، جواتيمالا ، هاييتى ، ايسلندا ، نيكاراجوا ، باراجواى ، أوراجواى ، لاوس ، وقد تغيب وفود ٩ دول عن الجلسة عند الاقتراع‌وهى : =

رئيس المجلس التنفيذى للمنظمة فى بدء المناقشة خطابا فى الجمعية أعلن فيه الأهداف الحقيقية التى يناضل من أجلها الشعب الفلسطينى ، وناشد المجتمع الدولى أن يقف مع حق شعبه فى تقرير مصيره ، وقال ان السـلام والحرب يبدآن من فلسطين ، وقد حـدد مطالبه فى أمرين : الأول تمكـين الشعب الفلسـطينى من العودة من منفاه الاجبارى ليعيش فى مجتمع يضـم اليهود والمسلمين والمسيحيين بمساواة فى الحقوق والواجبات وبلا تمييز عنصرى أو دينى ، والثانى تمكين الشعب الفلسطينى من اقامة سلطته الوطنية المستقلة وتأسيس كيانه الوطنى على أرضه • وقد انسحب الوفد الاسرائيلى من القاعة أثناء القاء ياسر عرفات خطابه •

وفى ١٤ نوفمبر ألقى الرئيس اللبنانى سليمان فرنجية كلمة باسم الدول العربية قال فيها ان الفلسطينيين هم المفاوضون المؤهلون تأهيلا طبيعيا لبحث

= باهاما ، شيلى ، جرينادا ، هندوراس ، ليسوتو ، ملاوى ، مالديف ،جنوب أفريقيا ، سوازيلاند •

وكانت سوريا قد تقدمت بمشروع هذا القرار واشتركت فيه ٧٢ دولة من الدول الأعضاء وطلبت بعض الدول الافريقية الايجرى التصويت على مسـألة حضور المنظمة ، وانما يتم اتخاذ القرار على أسـاس الاجماع ، ولكن الدول العربية رفضت هذا الاتجاه ، وطلبت أن يتم ذلك من جانب كل مندوب على حدة حتى يتضح من هم المؤيدون لقضية فلسطين ، وتبين من الاتصالات التى سبقت التصويت أن الولايات المتحدة ستعارض المشروع استنادا الى القول بأنه قد يشكل خطرا بالنسبة للمحادثات التى كانت تجرى حينئذ حول مشـكلة الشرق الأوسط ،كما تبين أن الدول الأوربية قد تمتنع عن التصويت •

وقد جاء فى البيان المصرى السوفييتى المشترك فى ١٨ أكتوبر ١٩٧٤ فى شأن القضية الفلسطينية ومؤتمر جنيف أن هذا القرار يعد اعترافا دوليا على جانب كبير من الأهمية ، فهو يعكس الأهمية السياسية التى اتخذتها القضية الفلسطينية • وأضاف البيان « ان الجانبين يعبران عن ثقتهمـا بأن الدورة الحالية للجمعية العامة سـوف تتخذ قرارا بناء يسهم فى تأمين الحقـوق الفلسطينية المشروعة فى اطار الجهود المتضافرة الرامية لاقرار السلام العادل فى الشرق الأوسط » وهو الأمر الذى يتحقق بصدور قرار بذلك •

كما أعلن ياسر عرفات عشية ذهابه الى الأمم المتحدة أن المشاركة الفلسطينية فى الجمعية العامة هى بمثابة « قفزة فلسطينية على قرار ٢٤٢ » ، وكان يرمى بذلك الى خلو هذا القرار من الاشارة الى حقوق الشعب الفلسـطينى • وقد تأكد قوله هذا اذ جاء قرارا ٢٢ نوفمبر محققين هذه القفزة لصالح القضـية الفلسطينية • فالقرار الخاص بالحقوق الفلسطينية يستند الى ٨٦ صوتا ، وقرار قبول المنظمة كعضو مراقب فى الأمم المتحدة يستند الى ٩٥ صوتا كما سيرد بالتفصيل •

فضيتهم وأن المجتمع الدولى لم يكن ليستطيع أن يستمر فى موقف اللامبالاة ازاء آلام الشعب الفلسطينى • كما تحدث أمام الجمعية العامة مندوبا سوريا والأردن ردا على كلمة ممثل اسرائيل •

وقد عادت الجمعية العامة الى المناقشة فى ١٨ نوفمبر وكانت الدول العربية قد وضعت مسودة مشروع قرار بشأن الحقوق الفلسطينية لعرضه على الجمعية العامة • وفى ١٩ نوفمبر تحدث وزير الدولة المصرى للشئون الخارجية فقدم للجمعية العامة تصور مصر القائم على أن الشعب الفلسطينى هو طرف أساسى فى مشكلة الشرق الأوسط وأنه بدون احترام حقوقه سيتعذر اقامة السلام فى الشرق الأوسط ، وقدمت الدول العربية فى ٢١ نوفمبر مشروع القرار الذى أعدته للتصويت عليه ، وطلبت المجموعة الأوربية مهلة للاتصال بحكوماتها بشأن المشروع الذى تبنته دول عدم الانحياز ، ثم تقديم مشروع ثان فى الجلسة الأخيرة ليوم ٢١ بشأن اشراك منظمة التحرير كمراقب فى الأمم المتحدة • وفى ٢٢ نوفمبر صوتت الجمعية العامة على المشروعين فأقرتهما بأغلبية كبيرة، فقد صدر القرار الأول (٣٢٣٦) الخاص بالاعتراف بحقوق الشعب الفلسطينى بأغلبية ٨٩ صوتا ضد ٨ أصوات وامتناع ٣٧ دولة عن التصويت ، وفيما يلى نصه (١٠) :

ان الجمعية العامة بعد أن نظرت المسألة الفلسطينية ، وبعد أن استمعت الى بيانات منظمة التحرير الفلسطينية ممثلة الشعب الفلسطينى ، وبعد أن استمعت أيضا الى بيانات أخرى ألقيت خلال المناقشة • تعرب عن قلقها البالغ لأنه لم يتم بعد التوصل الى حل عادل لمشكلة فلسطين ، وتعترف بأن مشكلة فلسطين ما زالت تهدد السلام والأمن الدوليين ، وتعترف أيضا بأن للشعب الفلسطينى الحق فى تقرير مصيره طبقا لميثاق الأمم المتحدة ، وتعرب عن قلقها البالغ لأن الشعب الفلسطينى قد حرم من ممارسة حقوقه المشروعة ، وخاصة حقه فى تقرير المصير •

وفى ضوء أهداف ومبادىء ميثاق الأمم المتحدة ، تؤكد من جديد قراراتها السابقة التى تؤكد حق الشعب الفلسطينى فى تقرير المصير •

---

(١٠) الدول الثمانية التى عارضت هذا القرار هى : اسرائيل ، الولايات المتحدة الأمريكية ، بوليفيا ، شيلى ، كوستاريكا ، أيسلندا ، نيكاراجوا ، النرويج • أما الدول التى امتنعت عن التصويت فهى : استراليا ، النمسا ، بهاما ، جزر بربادوس ، بلجيكا ، كندا ، كولومبيا ، الدانمرك ، الاكوادور ؛ سلفادور ، جزر فيجى ، فنلندا ، ألمانيا الاتحادية ، اليونان ، جزر جرينادا ، جواتيمالا ، هايتى ، هندوراس ايرلندا ، ايطاليا ، جاميكا ، لاوس ، لوكسمبرج ،مالاوى ، المكسيك ، نيبال ، هولندا ، نيوزيلندا ، بناما ؛ بارجواى ، سنغافوره ، سوازيلاند ، السويد ، المملكة المتحدة ، أورجواى ، فنزويلا ، ولم تشترك البرازيل فى الاقتراع •

١ – تؤكد الجمعية العامة من جديد حقوق الشعب الفلسطيني في فلسطين بما فيها :

أ – الحق في تقرير المصير دون تدخل خارجي ٠
ب – الحق في الاستقلال والسيادة الوطنيين ٠

٢ – وتؤكد من جديد أيضا حق الفلسطينيين المشروع في العودة الى ديارهم وأملاكهم التي اقتلعوا وطردوا منها وتدعو الى اعادتهم اليها ٠

٣ – وتؤكد أن الاحترام العام لتطبيق الحقوق المشروعة لشعب الفلسطيني ضروري لحل المسألة الفلسطينية ٠

٤ – تعترف بأن الشعب الفلسطيني طرف أساسي في اقامة السلام العادل والدائم في الشرق الأوسط ٠

٥ – كما تعترف بحق الشعب الفلسطيني في استعادة حقوقه بجميع الوسائل طبقا لأهداف ومبادىء ميثاق الأمم المتحدة ٠

٦ – تدعــو جميع الدول والمنظمات الدوليــة لزيادة مســاندتها للشعب الفلسطيني في كفاحه من أجل استعادة حقوقه طبقا لميثاق الأمم المتحدة ٠

٧ – تطالب السكرتير العام للأمم المتحدة باجراء اتصالات مع منظمة تحرير فلسطين في كل المسائل المتعلقة بالمسألة الفلسطينية ٠

٨ – تطالب السكرتير العام بتقديم تقرير الى الجمعية العامة خلال دورتها الثلاثين عن تطبيق هذا القرار ٠

٩ – تقرير ادراج الفقرة التي تحمل عنوان (مسألة فلسطين) في جدول أعمال الدورة الثلاثين (سبتمبر ١٩٧٥) ٠ وأما القرار الثاني الخــاص بتخويل منظمة التحرير الفلسطينية حق الحضور في جلسات الجمعية العامة كمراقب فصدر بأغلبية ٩٥ صوتا ضد ١٧ وامتناع ٨ دول عن التصــويت وفيما يلي نصه :

ان الأمم المتحدة بعد أن ناقشت القضية الفلسطينية وأخذت في الاعتبار الطابع الشامل الذي ينص عليه ميثاقها ٠ وبالاشــارة الى قرارها رقم ٣١٠٢ الصادر بتاريخ ١٢ ديسمبر ١٩٧٣ ، مع مراعاة قرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٨٣٥ بتاريخ ١٧ مايو ١٩٧٤ و ١٨٤٠ بتاريخ ٢٠ مايو ١٩٧٤ ، الذي يشير الى أن المؤتمر الدبلوماسي الخاص باعــادة تأكيد وتطوير القانون الانساني الدولي المطبق في حالة نشوب صراعات مســلحة ، وكذلك مؤتمر السكان الدولي ومؤتمر الغذاء العالمي وهي القرارات التي دعت بالفعــل منظمة التحرير الفلسطينية الى الاشتراك في مداولاتها واذ لوحظ أن مؤتمر الأمم المتحدة الثالث الخاص بقانون البحار قد دعا منظمة التحرير الفلســطينية الى المشاركة في مداولاته كمراقب :

أولا – تدعو منظمة التحرير الفلسطينية الى المشاركة فى جلساتها وفى أعمال الجمعية العامة بصفة مراقب ٠

ثانيا – تدعو منظمة التحرير الفلسطينية الى المشاركة فى جلساتها وفى جلسات وأعمال جميع المؤتمرات الدولية التى تعقد تحت اشراف الجمعية العامة بصفتها مراقبا ٠

ثالثا – تعتبر أن لمنظمة التحرير الفلسطينية الحق فى المشاركة كمراقب فى جلسات وأعمال جميع المؤتمرات الدولية التى تعقد تحت اشراف أجهزة الأمم المتحدة الأخرى ٠

رابعا – تطلب من السكرتير العام اتخاذ جميع القرارات الضرورية لتنفيذ هذا القرار ٠

وفى تلك الدورة أيضا (الدورة التاسعة والعشرين) اعتمدت الجمعية العامة ٤٠ مليون دولار لتمويل قوات حفظ السلام فى الشرق الأوسط (سيناء والجولان) حتى ٢٤ ابريل ١٩٧٥ ٠ كما قررت تجديد مدة مكتب اغاثة اللاجئين الفلسطينيين ثلاث سنوات أخرى تنتهى فى ٣٠ يونيو ١٩٧٨ ٠ وأصدرت قرارا يطالب اسرائيل بالسماح على الفور للاجئين الفلسطينيين بالعودة الى ديارهم فى الأراضى المحتلة والى مخيماتهم وبصفة خاصة فى قطاع غزة ، وكانت السلطات الاسرائيلية قد طردتهم من معسكرات هذا القطاع ، كما يطلب القرار من اسرائيل اعادة كل الأشخاص الذين نقلتهم ، وكذلك الامتناع عن اتخاذ أى عمل يؤثر على الوضع فى الأراضى التى تحتلها من الناحية السكانية (١١) ٠

---

(١١) القرار رقم ٣٣٣٣ فى ١٧ ديسمبر ١٩٧٤ حول تقرير اللجنة الخاصة للتحقيق فى أعمال اسرائيل المنافية لمبادىء حقوق الانسان فى الأراضى العربية المحتلة وقد صدر هذا القرار بأغلبية ١٠٥ أصوات ضد ٦ وامتناع ١٧ عن التصويت وقد اقترعت فرنسا لصالح هذا القرار ، أما أمريكا واسرائيل فقد صوتتا ضده ٠

الفصل الثانى

معارضة اسرائيل للدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة

على الرغم من أن اسرائيل عضو بالأمم المتحدة ، ومن ثم يفترض أن تكون دولة محبة للسلام ، كما يتعين عليها أن تأخذ نفسها بالالتزامات التى يتضمنها الميثاق كما تقضى بذلك المادة الرابعة منه ، فانها تمعن منذ انشائها حتى اليوم فى انتهاك مبادىء الميثاق والخروج على مقاصد الأمم المتحدة وقد كان حريا بها أن تكون أشد حرصا من غيرها على احترام المنظمة الدولية التى أنشأتها وخلعت عليها الصفة الشرعية وما ترتبه هذه الصفة من حقوق ومزايا ، وأن تثبت أنه يتوافر فى شأنها شروط العضوية ، ولا سيما أنه سبق أن رفض طلب العضوية حينما تقدمت به لأول مرة فى ديسمبر ١٩٤٨ بسبب رفضها التوقيع على مواثيق دولية انسانية ٠

وتتبين حدة التناقض اذا استعرضنا سلسلة الجرائم الدولية التى ارتكبتها اسرائيل منذ أواخر الأربعينات حتى منتصف السبعينات من هذا القرن ، وما تمثله هذه الجرائم من اصرار على رفض الامتثال للقرارات التى أصدرتها المنظمة الدولية ٠ وقد أصبح المجتمع الدولى فى الكثرة الغالبة من قطاعاته على بينة من أن هذا الرفض مرجعه الى أن اسرائيل قد منحت نفسها دورا استعماريا فى الشرق اولأسط كله ، وهذا الدور يقوم على العنصرية والاستيطان ، وينفذ بقوة السلاح وعن طريق الارهاب والتهديد ٠ وبهذا الأسلوب نمت الدولة اليهودية التى أنشأها قرار التقسيم سنة ١٩٤٧ من قسم محدود فى فلسطين الى دولة استعمارية تحتل فلسطين كلها وتحتل أراضى ثلاث دول عربية وهى مصر وسوريا والأردن (١) ، وتحاول أن تفرض سيطرتها على كل بقعة من أرض أو سماء الدول الواقعة فى دائرة نفوذها الاستعمارى مثل لبنان ، رامية فى تلك الى انشاء امبراطورية صهيونية فى منطقة الشرق الأوسط قوامها الارهاب الغاشم والسطو والتدمير ، فهى تغتال الأشخاص وتسقط الطائرات المدنية ، وتغير معالم المدن الفلسطينية ، وتتخلص من سكانها تمهيدا لضمها الى الامبراطورية الاسرائيلية ، أو تمحو المدن وتقيم مستعمرات على أرضها ، وهى تعتدى على الدول العربية المجاورة للأرض الفلسطينية ، انطلاقا من نظرتها الى الحدود الدولية على أنها مجرد خطوط وهمية على خرائط عتيقة ، وبينما يقوم زعماؤها بتقرير شكل الشرق الأوسط تقوم قواتها المسلحة بتنفيذ الخطط الموضوعة لتحقيق هذا الشكل ، وهى فى هذا وفى نعرتها القومية العنصرية (الشوفينية) تشبه النازية ٠

---

(١) تبلغ مساحة الأراضى العربية التى احتلتها اسرائيل فى عدوان ١٩٦٧ نحو ثلاثة أضعاف مساحة اسرائيل ٠

وتترجم القرارات التى أصدرتها الأمم المتحدة وخاصة الجمعية العامة مدى بشاعة الجرائم التى ارتكبتها اسرائيل بالمخالفة للميثاق ولأحكام القانون الدولى والاتفاقات والمعاهدات الدولية وميثاق حقوق الانسان • ويكفى فى ذلك الاستشهاد بقرارات الجمعية العامة فى الدورة التاسعة والعشرين التى أثبتناها آنفا ، وهى قلة من كثرة لا تقل عن خمسين قرارا صدرت عن الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ومنظمة اليونسكو ولجنة حقوق الانسان ، وذلك منذ صدور القرار ٢٤٢ الذى رفضت اسرائيل الالتزام به ، ومضت فى تنفيذ سياستها دون التفات الى هذه القرارات العديدة سواء كانت خاصة بالانسحاب أو بعدم تهويد القدس أو بحقوق السكان فى الأراضى العربية المحتلة •

المبحث الأول

تنديد اسرائيل بالمنظمة الدولية

ان التناقض فى الموقف الاسرائيلى من الأمم المتحدة لا يقتصر على التهديد على لسان مندوبى اسرائيل أثناء المناقشات برفض ما قد يصدر من قرارات تراها فى غير صالحها ، ثم تنفيذ هذه التهديدات فعلا بعد صدور مثل هذه القرارات المعبرة عن رأى المجتمع الدولى ، وذلك فى الوقت الذى تتمتع فيه اسرائيل بعضوية الأمم المتحدة ، ولم توقع الى الآن أية عقوبات عليها ، بل ان هذا التناقض يبلغ حد عدم الاعتراف بالأمم المتحدة كجهاز له صلاحياته ومسئولياته عن السلم والأمن الدوليين ، وبالتالى استنكار ما يصدر عنها من قرارات وادانتها ووصمها بعدم المشروعية والاستخفاف بها بصورة لم يسبق لها مثيل من حيث حدتها فى تاريخ الأمم المتحدة •

فمن قبيل التهديد بعدم الامتثال لقرارات المنظمة الدولية المتعلقة بأزمة الشرق الأوسط أنه أثناء مواصلة الجمعية العامة مناقشة الموقف فى الشرق الأوسط فى ديسمبر ١٩٧٢ أبلغت اسرائيل الأمم المتحدة انها ستعلن عدم التزامها بقرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ اذا ما أصدرت الجمعية العامة قرارا ضدها • وكان واضحا أن الهدف من ذلك هو ابتزاز الأمم المتحدة كى لا تقر مشروع القرار الذى تقدمت به مجموعة الدول غير المنحازة والأفريقية ، وليس أدل على ذلك من أن اسرائيل لم تعلن يوما أنها ملتزمة بهذا القرار ، ولم تقدم أية بادرة تشير الى انها ستضعه موضع التنفيذ •

ومن قبيل توجيه مختلف الاتهامات الى الأمم المتحدة وأجهزتها أنه بعد موافقة اللجنة السياسية الخاصة على أربعة مشروعات (٢) لصالح شعب فلسطين وذلك

---

(٢) يعترف مشروع القرار الأول بحق شعب فلسطين الكامل فى تقرير مصيره كشرط لا غنى عنه لاقامة سلام دائم وعادل فى الشرق الأوسط ، وقد =

بتاريخ ٢١ نوفمبر ١٩٧٢ ، وصف يوسف تكواه المندوب الاسرائيلي في الأمم المتحدة هذه القرارات بانها متحيزة ٠

وحين أصدرت الجمعية العامة هذه القرارات الأربعة بأغلبية ساحقة وصفها المندوب الاسرائيلي بأنها طقوس سنوية من الافتراء لا تؤدى الى شيء ٠

وقاطع وزير الخارجية الاسرائيلي مناقشات الجمعية العامة أثناء عرض مشروع دول عدم الانحياز في نفس هذه الدورة (١٩٧٢) ، بعد أن أعلن اتهامه للأمم المتحدة بأنها المسئولة عن تقويض فرص السلام في الشرق الأوسط ٠

وحين وافقت الجمعية العامة في ٢١ سبتمبر ١٩٧٤ لأول مرة على ادراج المسألة الفلسطينية في جدول أعمال الدورة بناء على توصـــية لجنة التوجيه التابعة للجمعية العامة ، ورغم الاعتراض الشديد الذى أبداه يوسف تكواه وكان المندوب الوحيد الذى اعترض ، أعلن هذا المندوب أن ادراج المسألة الفلسطينية يضر بأهداف ومبادىء ميثاق الأمم المتحدة ويتعارض مع الجهود السليمة التى تبذل في الشرق الأوسط ، واتهم منظمة التحرير الفلسطينية بأنها منظمة للقتل ، كما اتهم الأمم المتحدة بأنها تصرفت بطريقة غير مسئولة في اتخاذ هذا القرار ٠

وفي أعقاب صدور قرار الجمعية العامة في ١٥ أكتوبر ١٩٧٤ بدعوة منظمة التحرير الفلسطينية الى الاشتراك في المناقشة التى ستجريها الجمعية حـــول المسألة الفلسطينية بوصفها « الممثل للشعب الفلسطيني » عقب مندوب اسرائيل على هذا القرار الذى صدر بأغلبية ضخمة بقوله :

« ان هذا القرار يمثل استسلام الأمم المتحدة للقتل والأعمال البربرية ، وأن اسرائيل لن تشترك في هذا الاستسلام » ٠

كما وصف المتحدث باسم وزارة الخارجية الاسرائيلية القرار المشـــار اليه بأنه غير شرعي وأضاف « أن اسرائيل لن تلتزم به » (٣) ٠

= تمت الموافقةعليه بأغلبية ٦٣ صوتا ضد ٢١ وامتناع ٣١ عن الاقتراع ،ويعرب مشروع القرار الثانى عن الأسف العميق لعـــدم تنفيذ القرار الذى سبق أن أصدرته الجمعية العامة منذ ٢٤ سنة والذى يقضى بعودة اللاجئين الفلسطينيين أو بتعويضهم ، وقد تمت الموافقة عليه بأغلبية ١١٠ صوتا ضـــد لا شيء ، وينص مشروع القرار الثالث على ضرورة بذل جهود اســــتثنائية للابقاء على المستوى الحالى لنشاط وكالة غوث اللاجئين التى تعنى بحوالى مليون لاجىء ، أما المشروع الأخير فهو يعرب عن الأسف الشديد للاجراءات التى اتخذتهـــا اسرائيل في قطاع غزة ، ويدعوها الى وقف هذه الاجراءات فورا ، كما يدعو الى أن تتخذ اسرائيل الخطوات الكفيلة بعودة اللاجئين الى مخيماتهم التى أبعدوا عنها بعد حرب يونيو وأن توفر لهم السكن المناسب ٠

(٣) وكالات الأنباء في ١٦ أكتوبر ١٩٧٤ ٠

وحين أصدرت الجمعية العامة فى دورتها التاسعة والعشرين هـــذه قرارها الخاص باقرار الحقوق الفلسطينية ـ حق تقرير المصير دون تدخل خارجي ، وحق الاستقلال والسيادة الوطنية ، وحق شعب فلسطين فى العودة الى دياره وأملاكه ـ وقرارها الخاص بتخويل منظمة التحرير الفلسطينية حق حضور جلسات الجمعية العامة والمؤتمرات الدولية التى تعقد تحت اشرافها وذلك بصفة مراقب ، قال يوسف تكواه : « ان هذين القرارين جديران بالاحتقار وعاريان من أية قيمة قانونية أو أخلاقية (٤) وفى تل أبيب أصدرت وزارة الخارجيـــة الاسرائيلية بيانا هاجمت فيه قرارى الجمعية العامة وقالت انهما يشــــكلان « وصمة عار » بالنسبة للمنظمة الدولية ، وان اسرائيل تعتبرهما غير شرعيين ، وانهما يوضحان أن المنظمة الدولية أصبحت منصة لتشجيع الارهاب والحرب ، وانها ترمز لكل ما هو غير أخلاقى فى حياة البشر (٥) .

المبحث الثـانى

عرقلة اسرائيل للدبلوماسية البرلمانية ومطالبتها بالمفاوضات الثنائية

عجزت اسرائيل عن الحيلولة دون قيام الأمم المتحدة بدورها فى أزمة الشرق الأوسط برغم حملاتها الدائبة عليها واستنكارها لأسلوب الدبلوماسية البرلمانية للمنظمة وعدم اعترافها بما يسفر عنه هذا الأسلوب من قرارات ، فاصبح هذا الدور من حيث وجوده بغض النظر عن تقدير حجمه أو كيفه حقيقة لا سبيل لها الى دحضها . بيد أنها لم ترضخ لهذا الواقع بل استمرت فى مقاومته من طريق اتخاذ عدة أساليب ترمى الى ابعاد الأمم المتحدة عن موضوع النزاع أو شـــل فاعلية الدور الذى تقوم به على أساس أن نتائج هذا الدور فى حالة نجاحـــه سوف تتضمن القاء التزامات على عاتق اسرائيل تتعارض مع سياستها العدوانية وأهدافها التوسعية .

وقد أدى اصرار اسرائيل على هذه الاهداف الى نشوب حرب ٦ أكتوبر ١٩٧٣ بعد أن ظلت ست سنوات ترفض الالتزام بأحكام قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢. وعلى الرغم من التغييرات التى أحدثتها هذه الحرب فى الســـاحة الدولية وفى منطقة النزاع ، وهى تغييرات كان من شأنها أن تدفع اسرائيل الى العدول عن مخططاتها والاحتكام الى المنظمة الدولية لاقرار سلام عادل ودائم فى المنطقة ، فانها لم تغير من أساليبها الدبلوماسية الملتوية بقصد عرقلة جهود الأمم المتحدة فى سبيل وضع حل للنزاع .

وليس أبلغ فى الدلالة على مدى عرقلة اسرائيل لدبلوماسية الامم المتحـدة وهى صنيعة قرار التقسيم الذى أصدرته المنظمة من موقفها من قرار مجلس

(٤) وكالات الأنباء فى ٢٤ نوفمبر ١٩٧٤ .
(٥) وكالات الأنباء فى ١٥ ديسمبر ١٩٧٤ .

الأمن المشار اليه على الرغم من أنه قد ورد خلوا من النص على اقرار حقـــوق شعب فلسطين وفى مقدمتها حق تقرير المصير وهى أساس النزاع ، كما ضمن لاسرائيل حدودها وأمنها ، ذلك أن اسرائيل لم تلتزم قط بهذا القرار واستمرت دبلوماسيتها تعمل على تعطيل تنفيذه لانه ينص على حظر الاستيلاء على أراضى الغير بالقوة ، ويدعوها الى الانسحاب من الأراضى العربية التى احتلتها ، ومن ثم يتعارض مع سياستها القائمة على تثبيت الأمـر الواقع ، وقـد سبق أن بينـا أسلوبها القائم على دحض هذا القرار من طريق تأويله لصالحها والأخذ ببعض بنوده دون بعض ، والتمسك بنظرية الحدود الآمنة التى أثبتت حرب أكتوبر بطلانها والتى تخالف مفهوم الأمن فى ميثـــاق الأمم المتحدة لأنها تقـــوم على الاستيلاء بالقوة على أراضى الغير .

وقد أدت هذه الدبلوماسية القائمة على المراوغة والمناوأة والتعويق وسوء النية الى فشل الجهود التى بذلها جونار يارنج ممثل الأمين العام للأمم المتحدة لاقرار السلام فى الشرق الأوسط تنفيذا للمهمة التى كلف بها بمقتضى قرار مجلس الأمن المشار اليه ، كمـــا يتضح ذلك من رفض اسرائيل الاجـابة على الأسئلة التى وجهها اليها والتى تتضمن قبول التعهد بتنفيذ ما يلقيه عليهـــا القرار من التزامات فى الوقت الذى أخذت مصر فيه موقفا ايجابيا من هـــذه الأسئلة فيما يتعلق بالبنود التى تخصها .

وفى أعقاب حرب أكتوبر وصدور قرارات مجلس الأمن ٣٣٨ ، ٣٣٩ ، ٣٤٠ لسنة ١٩٧٣ التى تنص على المطالبة بالالتزام بوقف اطلاق النار خالفت اسرائيل هذه القرارات بانتهاكها المستمر لوقف اطلاق النار ، مســـتغلة استجابة مصر لمجلس الأمن وايقافها اطلاق النار فى يوم ٢٢ أكتوبر بعد صدور القـــــرار الأول ، ومكتسبة بعض المواقع الجديدة التى لم يكن لها وجود فيها قبـــــل القرار ، مستغلة فى ذلك عدم وجود جهاز دولى يحفظ وقف اطلاق النـــار ويمسك بالمواقع التى كان عليها الطرفان لحظة سريان هذا الوقف . كما خالفت هذه القرارات أيضا برفضها العودة الى المواقع التى كانت تحتلهـــا قوات الجانبين عند صدور الأمر بوقف اطلاق النار فى ٢٢ أكتوبر .

وقد تسببت اسرائيل بعدم التزامها بوقف اطلاق النار فى نشوب مشكلة خطيرة يوم ٢٥ و ٢٦ أكتوبر بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى ، اذ أعلن الأخير أنه على استعداد للعمل وحده لوقف اسرائيل ومنعها من تجاهل قرار مجلس الامن وتعمدها خرق وقف اطلاق النار ، فوضعت الولايات المتحدة قواتها العسكرية فى حالة تأهب .

ولما بدأ تنفيذ القرار ٣٣٨ فيما يختص بارسال مراقبى الأمم المتحدة (٦)

---

(٦) هم المراقبون العسكريون التابعون للامم المتحدة والمختصون بمراقبـــة الهدنة فى فلسطين . وقد نص القرار رقم ٣٤٠ على زيادة عددهم فى الجانبين ، كما جاء فى تقرير الأمين العام بشأن تنفيذ هـــذا القرار أن من مهـــام قوات الطوارىء التعاون مع هؤلاء المراقبين.

للاشراف على مراعاة وقف اطلاق النار بين قوات الطرفين ، والقرار رقم ٣٤٠ بالنسبة لتشكيل قوة طوارئ دولية وايفادها الى المنطقة ، أخذت اسرائيل تتذرع بالحجج الواهية والادعاءات الكاذبة بغية العمل على تنفيذ هذين القرارين وبالتالى عدم الانسحاب الى مواقع ٢٢ أكتوبر • وتحقيقا لهذا الغرض أقامت العراقيل أمام مندوبى هيئة الرقابة الدولية لعدم تمكينهم من احتلال مراكزهم ، ولم تبد تعاونا مع قوات الطوارئ التى وصلت الى منطقة السويس فى ٢٧ أكتوبر (٧) ودعا رئيسها الى اجتماع على مستوى عسكرى فى اليوم التالى بخيمته فى منطقة فى الجبهة يرفع عليها علم الامم المتحدة ، وذلك لتنظيم تطبيق قرارات وقف اطلاق النار ، واعادة الأوضاع الى ما كانت عليه وقت سريان هذا الوقف ، وتمركز قوات الطوارئ فى الأماكن التى ستباشر عملها فيها ، وذلك تنفيذا للقرار رقم ٣٣٨ الذى دعا فى البند الثالث الى بدء المفاوضات فورا وفى وقت واحد مع وقف اطلاق النار بين الأطراف المعنية تحت الاشراف الملائم بهدف اقامة سلام عادل ودائم فى الشرق الأوسط •

وكان من نتائج عدم تعاون اسرائيل مع الأمم المتحدة ممثلة فى رئيس قوات الطوارئ الدولية أن تعثرت هذه القوات مما دعا الولايات المتحدة الى عرض وساطتها من طريق وزير خارجيتها • ومن طريق دبلوماسية التنقل التى قام بها كل من هنرى كيسنجر ومساعده جوزيف سيسكو بين مصر واسرائيل أعد كيسنجر مشروع اتفاق بترتيبات وقف اطلاق النار يتكون من ستة بنود • وقد وافق عليه الطرفان ووقعا عليه فى ١١ نوفمبر عند الكيلو ١٠١ على طـريق السويس باشراف الأمم المتحدة بعد أن عـولجت تحفظات اسرائيل الثـلاثة فى شأنه (٨) •

---

(٧) مما يدل على عدم تعاون اسرائيـل مع قوات الطوارئ أنهـا طلبت فى ٦ نوفمبر من قائد هذه القوات امهالها ٤٨ ساعة لتحدد موقفها من عبور القوات الايرلندية الى سينا لممارسة عملها هناك ، كما أنها فى الوقت الذى قدمت مصر فيه الى الجنرال سيلاسفو خرائط توضح خطوط وقف اطلاق النار مساء يوم ٢٢ أكتوبر رفضت اسرائيل تقديم توضيحات أو خرائط فى هذا الشأن ، بل ان اسرائيل تمادت فى عدم التعاون مع ممثلى الأمم المتحدة الى حد اشتباك قواتها يوم ١٢ نوفمبر فى معركة بالأيدى مع القوة الأيرلندية عندما حاولت الأخيرة انشاء نقطة مراقبة عند الكيلو ١٣٠ على مشـارف مدينة السويس فأزالتهـا اسرائيل •

(٨) أ ـ عدم الاشارة الى باب المندب •

ب ـ مشكلة خطوط ٢٢ أكتوبر اذ ادعت اسرائيل أنها غير معروفة •

ج ـ مسألة الامدادات من الضفة الغربية للقناة الى سيناء •

وكانت هذه التحفظات سببا فى تأخير اعلان موافقة اسرائيل على اتفاقيـة النقاط الست ٢٤ ساعة •

ولما كان البند الثانى فى هذا الاتفاق ينص على أن يناقش الطرفان موضوع العودة الى مواقع ٢٢ أكتوبر فورا فى نطاق الموافقة على الفصــــل بين القوات المتحـــاربة وذلك تحت اشراف الأمم المتحدة (٩) ، فقـد بدأت فى ١٢ نوفمبر اجتماعات عســكرية عند الكيلـــو ١٠١ تحت اشراف الأمم المتحدة للعمل على تنفيذ بنود الاتفاق . غير أنه نظرا لمراوغة اسرائيل المستمرة فى تنفيذ هـــذا البند فقد أعلنت مصر فى ٢٩ نوفمبر أنها قررت وقف مباحثات الكيلو ١٠١ وتحميل اسرائيل كل النتائج المترتبة على عـــدم تنفيذ قرارات مجلس الأمن الأخيرة (١٠) .

ويستدل من سير هذه المباحثات أن اسرائيل قد انتهجت بشأنها تكتيكا فى المراوغة مماثلا للذى انتهجته من قبل بشأن جهود يارنج التى لم تسفر عن شىء ، وهو الادلاء بتفسيرات مفرضة واغراق ما يجرى من مداولات فى الشكل والدخول فى تفريعات بدلا من توفير المناخ الكفيل بالانتقال بأسرع وقت الى المضـــمون واتخاذ خطوات عملية فى اتجاه الانسحاب بمقتضى النقاط الست وقـــرارات مجلس الأمن وبديهى أن هذا الأسلوب الحائل دون تنفيذ أية خطوات تحقق الفصل بين القوات المتحاربة كان من شأنه أن يقضى بالضرورة الى تجـــدد الاشتباكات وتصاعد التوتر ، وينتهى بزيادة العوامل المعطلة أصلا لايجاد تسوية

---

(٩) مما يجدر بالذكر أن البند الأول من هذا الاتفاق ينص على موافقة مصر واسرائيل على الاحترام الدقيق لوقف اطلاق النار الذى أمر به مجلس الأمن ، أما البنود الأخرى فتتعلق بتيسير الامدادات غير العسكرية ، وتبادل الأسرى والجرحى ، ونقاط المراقبة .

(١٠) رأت مصر ضرورة الالتزام بقرار مجلس الأمن بالعودة الى خطوط ٢٢ أكتوبر ضمن عملية الفصل بين القوات ، فى حين أصرت اسرائيل على أن يتم الفصل على أساس المواقع القائمة فعلا . فقدمت خلال تأجيل الاجتماعات مشروعا يقضى بأن تتبادل القوات مواقعها أى بانسحاب قواتها الى سيناء وانسحاب القوات المصرية الى غرب القناة على الرغم من كونه المشروع ذاته الذى تقدمت به فى آخر تلك الاجتماعات ورفضته مصر ، فتقـــدمت اسرائيل بعده باقتراح يقضى بانسحابها الى مسافة ١٠ كيلو مترات شرق القناة بشرط أن يكون هناك وجود رمزى للقوات المصرية فى هذه المسافة ، وهو اقتراح لا يختلف فى واقعه كثيرا عن المشروع الأول . وعندما اقترحت مصر أن يكون خط الفصل هو منطقـة المضائق بحيث تكون القوات الاسرائيلية موجودة خلفها ريثما يتم الانسحاب الكامل وتوجد القوات المصرية أمام هذه المضائق ، وبحيث يكون هنـــاك وجود رمزى لقوات الجانبين على مساحات متكافئة تقف وراءها القوات الاساسية للطرفين رفضت اسرائيل أيضا . واذ اتضح أن مناقشة هذه النقطة قد وصلت الى طريق مسدود اقترح الجانب المصرى الانتقال الى مناقشـــة البند الخاص بالعودة الى خطوط ٢٢ أكتوبر فرفض الاسرائيليون .

سياسية ملائمة ، وهو الأمر الذى كانت تنشده اسرائيل لأن القرارات المشار اليها تؤكد القرار رقم ٢٤٢ الذى يدعو الى انسحاب اسرائيل من الأراضى التى احتلتها فى عدوان ١٩٦٧ ، ويحدد اقامة سلام عادل ودائم فى الشرق الأوسط كهدف للمفاوضات التى يدعو الى اجرائها بين الأطراف المعنية وتدعو القرارات الاخرى الى بدئها تحت الاشراف الملائم وهو ما فسر باشراف الأمم المتحدةوتبلور فى عقد مؤتمر جنيف كما اقترح ذلك كورت فالدهايم والرئيس السادات ، فكان الأسوب الدبلوماسى الاسرائيلى قائما على التحايل لتجميد الموقف وتسويف الحل النهائى لمشكلة الشرق الاوسط والمماطلة الى غير أجل ، ومن ثم بدأت اسرائيل تحيط مؤتمر جنيف من قبل أن يعقد بظلال من الشك فى جدوى انعقاده أصلا مهما أدى عملها هذا الى تدهور الموقف الى حد تجدد القتال .

وازاء هذا الموقف من جانب اسرائيل عرضت الولايات المتحدة وســـــاطتها الدبلوماسية مرة أخرى منعا من تفجر الأزمة ، فأوفدت كيسنجر فى جـــولة ثانية الى المنطقة للعمل على استئناف مباحثات الفصل بين القوات ، فاقترح عقد مؤتمر جنيف ونقل هذه المباحثات اليه على أن يحضرها ممثل للأمم المتحدة . وعادت اسرائيل الى اقامة العقبات التى تحول دان انعقاد مؤتمر جنيف على الرغم من أن اقتراح كيسنجر لم يزد فى جوهره عن استمرار المحادثات التى انقطعت عند الكليو ١٠١ مع تغيير فى المكان فقط مما يحقق ما نهدف اليه اسرائيل من جعل مهمة المؤتمر صورية ، ومن هذه العقبات تأخير عقد مؤتمر جنيف ريثما تظهر نتائج الانتخابات الاسرائيلية فتشكل حينئذ حكومة تملك صلاحيات البت فى أمور الدولة ، ومنها أيضا اشتراط الحصول من سورية على قائمة بأسماء أسرى الحرب الاسرائيليين ، والا فان اسرائيل لن تشترك مع السوريين بأى صورة من الصور فى محادثات جنيف وذلك فى حالة حضورهم .

ولقد سقطت آخر حجج اسرائيل التى تذرعت بها لتعطيل انعقاد مؤتمر جنيف بعد أن توسط كيسنجر لتسوية موضوع الأسرى . بيد أن صدور قرار مجلس الأمن فى ١٥ ديسمبر ١٩٧٣ بالمطالبة بأن يلعب الأمين العام للامم المتحدة دورا كاملا وفعالا فى المؤتمر ، وهو الأ مر الذى كانت ترفضه اسرائيل ، دفعها الى الاستمرار فى دبلوماسية الخداع والمراوغة انطلاقا من تشبثها بسياسة العدوان والتوسع ، واصرارها على عـــدم تنفيذ قرارات مجلس الأمن . فأنشـــأت من الصعوبات ما كان من أسباب تأجيل المؤتمر عن الموعد الذى كان محددا له . ومن العقبات التى اختلقتها اسرائيل فى طريق المؤتمر العودة الى اثارة دعواها فى شأن الحدود الآمنة ، فقالت جولدا مائير رئيسة وزراء اسرائيل فى ١٥ ديسمبر ان بلادها تصر على مسألة الحدود الآمنة ، ولكنها تريد هذه الحدود مفتوحة كحدود البلاد الأوربية ، كما عادت جولدا مائير مع اقتراب موعد المؤتمر تؤكد مرة أخرى عزم اسرائيل على الاحتفاظ بكل القدس تحديا للدول العربية التى أكدت عزمها على اســـتعادة القدس بل تحديا للقرار ٢٤٢ الذى نص على الانسحاب من الأراضى المحتلة . وتؤكد أيضا رفض اسرائيل حضور ممثلين عن

الشعب الفلسطينى فى المؤتمر واخذت جولدا مائير فى بيان رسمى صدر يوم ١٦ ديسمبر أى قبل انعقاد المؤتمر بأيام قلائل تثير عقبات جديدة فى طريق المؤتمر ، وتدلى بأحاديث اعلامية تثير فيها الريوب فى نجاحه ، فمن زعم بأن المفوضات سوف تكون طويلة ومعقدة الى قول بانها تتوقع أن يغرق المؤتمر فى الأزمات . هذا بالاضافة الى الحملات الصحفية الاسرائيلية المستمرة ضدالمؤتمر فى أثناء الاعداد لانعقاده .

وعندما انعقد المؤتمر فى ٢١ ديسمبر ١٩٧٣ لم تكف الدبلوماسية الاسرائيلية عن أساليبها التى تهدف الى فشله فى تحقيق اغراضه ، مما يتضح فى قول أبا ايبان رئيس الوفد الاسرائيلى ان اسرائيل لن تتخلى عن كل الاراضى العربية المحتلة لأنها تحتاج الى بعض هذه الأراضى من أجل ما وصفته بأنه « حدود آمنة » وقال بشأن الفلسطينين ان دولتهم ينبغى ان تقام فى الأردن بعد تسوية مشكلة الاراضى ، كما كرر ان اسرائيل لن تعيد القدس العربية الى الاردن ، وان اسرائيل لا تعارض فى السماح للعرب بالسيادة على الأماكن الاســـلامية فى القدس . واستمرت الدبلوماسية الاسرائيلية فى اتباع أسلوب التسويف بالمطالبة بتأجيل مناقشة الفصل بين القوات الى ما بعد الانتخابات الاسرائيلية فى ٢١ ديسمبر ، اذ قال أبا ايبان ان اسرائيل مستعدة لبحث هذه المسألة كأولوية أولى عندما يستأنف المؤتمر جلساته بعد بداية العام الجديد ، وذلك على الرغم من التأييد الدولى — بسبب خطورة الموقف — لوجهة نظر مصر بالنسبة للبدء فورا فى مناقشة موضوع الفصل بين القوات .

وفى الاجتماعات التى عقدتها اللجنة العسكرية المنبثقةمنمؤتمر جنيف للفصل بين القوات والتى تقرر أن يرأس أعمالها قائد قوات الطوارىء الدولية مارست اسرائيل نفس الأسلوب الذى اتبعته من قبل فى المحادثات التى جرت عنـــد الكيلو ١٠١ بشأن الفصل بين القوات على الجبهة المصرية مستهدفة نفس الغاية وهى فشل المحادثات ، كما يبدو ذلك فى قيام موقفها على مجرد أن تتحرك القوات الاسرائيلية للخلف الى الضفة الشرقية لتتبادل المواقع مع قوات الجيش المصرى الثالث ، وهو الموقف ذاته الذى تمسكت به اسرائيل فى مباحثات الكيلو ١٠١ . والعلة التى كانت تكمن خلف محاولة اسرائيل عدم انجاز الفصل بين القوات أو انجازه على أن يكون طابعه سياسيا لا عسكريا ان هذا الفصل كان مرحلة تمهيدية لبحث الانسحاب الكامل وهو من بين أهداف مؤتمر جنيف ، ومن ثم كان سعى اسرائيل لمنع هذا الفصل أو تجريده من جوهره .

ومن ثم عاود كيسنجر القيام بمساع دبلوماسية جديدة ، أسفرت عن اتفاقية فك الاشتباك والفصل بين القوات المصرية والاسرائيلية التى وقعهـــا الطرفان بالكيلو ١٠١ وشهد التوقيع قائد قوات الطوارىء الدولية .

المبحث الثالث

استبعاد دور الامم المتحدة فى النزاع قوام الدبلوماسيه الاسرائيلية

يتبين من استعراض مراحل تطور أزمة الشرق الأوسط منذ صدور القرار ٢٤٢ لسنة ١٩٦٧ حتى انتهاء الجولة الأولى من مؤتمر جنيف فى ٢٢ ديسمبر ١٩٧٣ ، ومن متابعة الاتصالات الدولية التى جرت فى غضون عام ١٩٧٤ وفى الشهور التى انقضت من عام ١٩٧٥ ان الدبلوماسية الاسرائيلية تقوم من حيث الشكل على أساليب الخديعة والمراوغة والمطال وبث الريب وسوء التاويل والمناقشات الشكلية العقيمة والمناورات وغير ذلك مما سبق أن أوضحناه ، اما من حيث المحور الأساسى الذى كانت تدور حوله هذه الدبلوماسية فهو اســـتبعاد دور الامم المتحدة فى النزاع ، فكانت هذه الأساليب وسيلة تستخدم لتحقيق تلك الغاية بوصفها النقيض لأسلوب الدبلوماسية البرلمانية للامم المتحدة ، أو للحد من حجم هذا الدور كلما أصبح حقيقة يتعذر تجاهلها ، أو التقليل من أثره الى أقصى حد ممكن ٠

وبعد تزايد الضغط الدولى على اسرائيل واتفاق الولايات المتحدة والاتحـــاد السوفييتى على وضع حل نهائى للنزاع فى الشرق الأوسط ، واستحالة العودة الى فرض حالة اللاحرب واللاسلم فى ظل المتغيرات التى أحدثتها حرب أكتوبر ، أدركت اسرائيل عجزها عن انتهاج أسلوب تجميد الموقف بقصد تثبيت سياسة الأمر الواقع وهو الاستعمار الاستيطانى فى فلسطين واحتلال أراضى لثلاث دول عربية فى حرب يونيو ١٩٦٧ ، فلم يكن فى وسعها الا أن تغير وسائلها مع الاحتفاظ بجوهر سياستها ٠ فرسمت دبلوماســـيتها على أســاس الطعن فى صلاحية الدبلوماسية البرلمانية للامم المتحدة والمطالبة باتباع المفاوضات كبديل لهذه الدبلوماسية ٠

ومن الواضح أن هذا المسلك من جانب اسرائيل يرجع الى ادراكها لحقيقة أن الدبلوماسية التقليدية القائمة على المفاوضات الثنائية تتلاءم مع أهدافها ، على حين أن الدبلوماسية البرلمانية للامم المتحدة تتنافى بطبيعتها وأسلوبها وغاياتها مع هذه الأهداف ، ولذلك لم تكف اسرائيل منذ بداية أزمة الشرق الأوسط حتى الآن عن الاصرار على التفاوض المباشر مع العرب ، على أن يكون ذلك عن طريق مفاوضات ثنائية بينها وبين كل دولة عربية طرف فى النزاع على حدة ، لما يحققه لها ذلك من استبعاد للدبلوماسية البرلمانية للمنظمة الدولية وبالتالى من عدم تنفيذ للقرارات التى تمخضت عنها هذه الدبلوماسية سواء فى مجلس الأمن أو فى الجمعية العامة أو فى الوكالات المتخصصة ، وما يحققه ذلك بدوره من وقف اصدار هذه القرارات مستقبلا بحكم استبعاد مصدرها عن التعرض لجوهر النزاع أو للمسائل المتفرعة منه ٠

وسوف نعرض فيما يلى التطور الدبلوماسى للمراحل التى مر بها النزاع من

ناحية معارضة اسرائيل للدبلوماسية البرلمانية للامم المتحدة ومطالبتها باستبدال المفاوضات الثنائية التقليدية بها ، وكيف كانت اسرائيل تتظاهر أحيانا بالتخلي عن بعض الأساليب التي كانت تتمسك بها باستثناء أسلوب المفاوضات المباشرة أي التي تجرى خارج اطار الأمم المتحدة اذ ظلت معلنة له مصرة عليه ، مما كان يشكل العقبة الأساسية فى طريق التسوية السياسية لأزمة الشرق الأوسط . وسوف يتبين من العرض والتحليل أن مطالبة اسرائيل بالمفاوضات الثنائية ناشئة عن رغبتها فيما يتيحه لها هذا النوع من أنواع الدبلوماسية من مساومة تقتضى الحصول على مقابل لكل تنازل ولو كان المتنازل عنه حقا مغتصبا طالما أن مدخلها الى المفاوضات مبني على أساس عدم التقيد بأى مبادىء أو قواعد أو شروط مسبقة . ومن شأن هذا الاسلوب الدبلوماسى الذى تدعو اليه اسرائيل أيضا تمكينها من ممارسة الضغوط على الجانب الآخر بالتفاوض من مركز القوة مثل اتخاذ الأرض رهينة من طريق احتلالها أو التهديد بشن حرب جديدة وهذا الأسلوب مناقض للدبلوماسية البرلمانية للامم المتحدة بوصفها دبلوماسية سلام تقوم على احترام قواعد القانون الدولى والمبادىء والأحكام المنصوص عليها فى ميثاق الأمم المتحدة وكذلك ميثاق حقوق الانسان والاتفاقات الدولية ، وفى مقدمة هذه المبادىء والقواعد كفالة حق تقرير المصير وحظر التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الاراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة ومنع العدوان ، وغير ذلك من مبادىء العدل والقانون الدولى ، الى جانب ما ينص عليه الميثاق من عقوبات فى حالة انتهاك مبادئه .

وسوف يستبين أيضا من خلال العرض والتحليل أن دبلوماسية المفاوضات الثنائية التى تدعو اليها اسرائيل تحمل خصائص مشابهة لتلك التى تقوم عليها دبلوماسية هانز مورجنتاو التى تعد بدورها امتدادا للدبلوماسية التقليدية التى حمل لواءها نيكلسون ومن بعده بيرسون وهى المعارضة الى درجة العداء للدبلوماسية البرلمانية ، مع ملاحظة أن مورجنتاو طور الدبلوماسية التقليدية الى دبلوماسية القوة وفقا لنظريته ، وأن دبلوماسية اسرائيل تحمل الى جانب خصائص كل من الدبلوماسية التقليدية القائمة على المفاوضات المباشرة ودبلوماسية القوة ملامح أساسية من الدبلوماسية الميكافيلية والدبلوماسية النازية القائمة على التهديد كما كشف عن طبيعتها هذه المؤرخ السياسى الانجليزى تيلور فيما أوضحناه آنفا .

وقد كان اصرار اسرائيل بعد عدوانها فى يونيو ١٩٦٧ على المطالبة باجراء مفاوضات ثنائية بينها وبين الدول العربية تتمخض عن عقد سلام منفرد مع كل منها على حدة هو الذريعة التى اتخذتها لتجميد الموقف وعدم تنفيذ القرار ٢٤٢ وقد اتجهت دبلوماسيتها بادىء ذى بدء الى العمل على الحيلولة دون انعقاد مؤتمر سلام دولى لتسوية الأزمة ، وتحدث مندوبها فى الأمم المتحدة عن عدم رغبة حكومته فى عقد مثل هذا المؤتمر . وعلى الرغم من أن محاولاتها قد اصطدمت بضغط دولى ، فقد استمرت فى اتخاذ أحد موقفين : أولهما رفض

عقد المؤتمر ، والثانى الموافقة عليه بشرط أن يتم خارج مظلة الامم المتحدة أو يصبح دور المنظمة الدولية فيه صوريا ٠

وفى تصريح لموشى ديان وزير الدفاع الاسرائيلى فى نوفمبر ١٩٧٢ بالولايات المتحدة الامريكية قال « ان الأمريكيين سيبذلون مافى اســـتطاعتهم لكى تتـم المفوضات المباشرة بين العرب واسرائيل » ٠ ولما أهاب وزير الخارجية المصرية بالأمم المتحدة فى خطابه أمام الجمعية العامة فى ٢٩ نوفمبر ١٩٧٢ أن تنهض للدفاع عن ميثاقها واقرار السلام والعدالة فى الشرق الأوسط ، عـاد المندوب الاسرائيلى الى تكرار الدعوة القديمة الى اجراء مفاوضـات مباشرة مع الدول العربية كما سبق أن ذكرنا فى البحث السابق الخاص بعرض وتحليـــل الدبلوماسية البرلمانية للجمعية العامة فى أزمة الشرق الأوسط ٠

ففى ٢٨ سبتمبر ١٩٧٢ أعلنت جولدا مائير فى حديث اعــلامى فى لندن قصدت به الرد على اقتراح فالدهايم الأمين العام للامم المتحدة عقد مؤتمر سلام يحضره بعض أو كل أعضاء مجلس الأمن مع أطراف النزاع المباشرين ـ أعلنت أن اسرائيل مستعدة للجلوس على مائدة المفاوضات مع أى دولة عربية ٠ أما بالنسبة للفلسطينيين فليست هناك مفوضات بيننا وبينهم ، لأنهم لا يستطيعون أن يقدموا لنا شيئا، ونحن لا نستطيع أن نقدم لهم شيئا (١) ٠

وفى ٣ يونيو ١٩٧٣ أعلن ايجال آلون نائب رئيس وزراء اسرائيل فى حديث له عما أسماه استراتيجية السلام الاسرائيلية أن إسرائيل لن تنسحب الى حدود ما قبل حرب ١٩٦٧ تحت أى ظرف من الظروف ، وأنه ليس من طريق غير التفاوض بين العرب واسرائيل لتحقيق الســــــلام فى الشرق الأوسط ٠

وفى ٢٣ نوفمبر ١٩٧٣ أعلن الجنرال موشى ديان وزير الدفاع الاسرائيـــلى دون مواربة تعقيبا على المباحثات التى كانت تدور عند الكيلو ١٠١ أن اسرائيل تريد أن تذهب الى مؤتمر السلام للمساومة من المواقع التى تحتلها فى الوقت الحاضر على الجبهتين السورية والمصرية ، والا فان هذا المؤتمر سيكون مؤتمرا للانسحاب والاستسلام ، لأن الأمريكيين يريدون منا أن ننسحب ، والعـــرب يريدون منا أن نستسلم ٠

ومثل هذا الاعلان ، من حيث تظاهر اسرائيل بقبول الاشتراك فى مؤتمـر السلام واضمار النية على افقاده فاعليته باقصاء الدبلوماسية البرلمانية للامم المتحدة عنه وتحويله الى ساحة للمفاوضات التقليدية ، ما سجله مشروع البرنامج

---

(١) كما قالت جولدا مائير فى هذا الحديث فيما يتعلق بالفلسطينيين انهـــا لاترى أية امكانيات لأن يحصل الفلسطينيون على وطن لهم ، وبررت ذلك بقولها انه ليس هناك مكان لهم ، وليست هناك ضرورة لذلك ٠ واضافت أنه من الممكن أن يقيم الفلسطينيون فى الدول العربية بعد تسوية أزمة الشرق الأوسط ٠

الانتخابى لحزب العمل الحاكم فى اسرائيل - كما نقلته وكالات الانباء فى ٣٠ نوفمبر ١٩٧٣ - من أن اسرائيل « ستواصل التحصينات واقامة المستوطنات طبقا للقرارات التى ستتخذها حكومة اسرائيل من وقت لآخر مع اعطاء الأولوية لاعتبارات الأمن ، وأن اسرائيل ترحب بمؤتمر السلام المقترح فى جنيف مع الدول العربية باعتباره فرصة للمفاوضات بدون شروط مسبقة وبلا ضغوط من أى جانب ، وعدم عودة اسرائيل الى حدود ما قبل حرب ١٩٦٧ ، وعدم التنازل عن القدس الموحدة كعاصمة لها » ٠

وفى ٢٠ ديسمبر ١٩٧٣ وهو اليوم السابق لافتتاح مؤتمر جنيف أدلت جولدا مائير بخطاب فى الكنيست قالت فيه ان اسرائيل تذهب الى مؤتمر جنيف ساعية الى اقرار « سلام تعاقدى » مع العرب تكون لها فيه حدود يمكن الدفاع عنها ٠ وهاجمت رئيسة وزراء اسرائيل أى دور للأمم المتحدة فى المؤتمر ، كما أعلنت رفضها اشتراك منظمة التحرير الفلسطينية أو أية دولة أخرى « تتصدى الدول الأوربية » لا ضلع لها فى الشرق الأوسط (٢) ٠

فهذه التصريحات تفصح بجلاء عن أن دبلوماسية اسرائيل تقوم على الرفض الدائم لقيام الأمم المتحدة بأى دور رئيسى فى تسوية الموقف فى الشرق الأوسط، والمطالبة بالتفاوض المباشر بينها وبين العرب ٠ واذا كانت اسرائيل قد تشبثت باتمام تبادل أسرى الحرب بينها وبين سورية كشرط لاشتراكها فى مؤتمر جنيف مع سورية التى طالبت باتمام الجلاء عن بعض أراضيها التى تحتلها القوات الاسرائيلية قبل تبادل الأسرى ٠ واذا كانت اسرائيل قد طالبت أيضا أن تكون مسألة الفصل بين القوات على جبهة السويس البند الأول فى جدول مؤتمر السلام ، على حين رأت مصر اتمام هذه المسألة قبل افتتاح المؤتمر تنفيذا

---

(٢) أكدت اسرائيل فى هذا الخطاب « فهمها » لأن المؤتمر ينعقد تحت اشراف الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى اللذين طالبا من فالدهايم عقد المرحلة الأولى ، وقالت ان الأمين العام سيضمن توفير خدمات الأمم المتحدة من أجل أن يعمل المؤتمر بطريقة فعالة ٠ ولكنها أوضحت اعتقادها بأن الأمم المتحدة ليست عضوا فى المؤتمر ٠ ثم أشارت الى سياسة اسرائيل ازاء الأمم المتحدة بما وصفته « بالقرار المزعج » الذى اتخذه مجلس الأمن يوم ١٥ ديسمبر وسعى فيه الى دور فعال للمنظمة الدولية فى المؤتمر ٠ وأضافت أن الدول الكبرى قد امتنعت عن التصويت على القرار ، كما أن خمسا من الدول التى أيدته لاتوجد علاقات بينها وبين اسرائيل ، وقالت : يجب أن أوضح أن أى محاولة لجعل موضوعات المؤتمر داخل اطار نشاط المجلس ستكون على تعارض خطير مع أساس المؤتمر وأهدافه ، وقالت انه لا يمكن تصور موافقة الولايات المتحدة على مثل هذا النقض للافتراضات المتفق عليها « واننا سنجد أنفسنا معزولين فى مواجهة مثل هذا التحرك الخطر ، الذى ينقض عنصر الموافقة والرضا وهو أساس المؤتمر » ٠

لاتفاق ١١ نوفمبر الخاص بتقرير وقف اطلاق النار ــ فان هاتين القضـــيتين اللتين أثارتهما اسرائيل فى طريق المؤتمر أثناء ترتيب اجراءات انعقاده كانتا ثانويتين اذا قسناهما باصرارها على الاقلال الى أقصى حد من حجم وتأثير دور الامم المتحدة فى مؤتمر جنيف بعد أن عجزت عن منع هذا الدور ، وباعتراضها على تمثيل المقاومة الفلسطينية فيه ، ثم اقتراحها بعد ذلك ادماج الفلسطينيين فى الوفد الأردنى فى مرحلة تالية للمؤتمر ٠

وقد كانت هاتان العقبتان سببا فى ارجاء انعقاد المؤتمر من يوم ١٨ ديسمبر ١٩٧٣ المتفق عليه الى يوم ٢١ ديسمبر ١٩٧٣ (٣) اذ استغلت اسرائيل ورود قرار مجلس الامن ٣٣٨ لســــــنة ١٩٧٣ خلوا من النص على دور محدد للأمم المتحدة ، ومن تعريف ماهية الاشراف على المؤتمر ، ومن تحديد المشتركين فيه من غير الدول أطراف النزاع (٤) ، وترك أمر ذلك كله لما يستقر عليه الرأى وخاصة بين الدولتين الكبيرتين كى يتسنى تنفيذ ذلك الرأى ٠ وعلى الرغم من صدور القرار ٣٤٤ الذى يعرب فيه مجلس الامن عن ثقته فى أن السكرتير العام سوف يقوم بدور كامل وفعال فى المؤتمر تنفيذا لقرارات المجلس ، ومن أن يرأس اجتماعات المؤتمر اذا رغبت الأطراف ، فقد استغلت اسرائيل اشتراط هذا القرار توافر رغبة أطراف النزاع لكى يرأس الأمين العام المؤتمر ، وواصلت محاولاتها الابقـــاء على المنظمة الدولية بمعزل عن المفاوضات ، فأصرت على أن يكون دورها محدودا للغاية ، وأن يكون للامين العام ، دور رمزى أو احتفـــالى « شرفى » ٠ ولكى توهم أن المؤتمر ذو طابع دولى طلبت أن يكون تحت اشراف الدولتين العظميين ٠ فاتفق مجلس الوزراء الاسرائيلى فى ١٦ ديسمبر ١٩٧٣ على رفض الاشتراك فى المؤتمر بدعوة من مجلس الأمن ، ورفض وجود وفـــد فلسطينى مستقل فى المؤتمر ٠ ثم وافقت اسرائيل ــ بعد محادثات كيسنجر فى تل أبيب التى انتهت فى ١٧ ديســــــمبر بشأن اجراءات انعقـــــاد المؤتمر وصلاحياته ــ على ألا يتم ذكر الفلسطينيين على الأقل فى المرحلة الأولى للمؤتمر ، وعلى قبول الدعوة للاشتراك فيه من الأمم المتحدة ، على أن تذيع اسرائيل تحفظا ــ فى البيان السياسى التى ستلقيه مائير فى الكنيسست ــ بأنها لن تعتبر أمين الامم المتحدة الا السلطة التى قامت بالدعوة دون أى اختصاصات أخرى ، وأن اسرائيل لن تذهب الى جنيف الا اذا كان هذا المؤتمر فعلا مؤتمر سلام وليس اجتماعا لتنفيذ قرارات مجلس الأمن ٠

ولم تكف الدبلوماسية الاسرائيلية حتى بعد افتتاح المؤتمر عن تأكيد أهداف

---

(٣) هذا فضلا عن تأخير افتتاح المؤتمر من ٢٢ أكتوبر ، كما كان مفروضا طبقا للفقرة الثالثة من القرار ٣٣٨ ، الى ٢١ ديسمبر أى مدة شهرين ٠

(٤) بل ان كلمة المؤتمر ذاتها لم ترد فى القرار ، فقد نص على بدء المفاوضات فورا بين الأطراف المعنية تحت الاشراف المناسب ، ولم تضف القرارات اللاحقة ٣٣٩ ، ٣٤٠ ، ٣٤١ جديدا فى هذا الشأن ٠

سياستها كما سبق أن أوضحنا من طريق اثارة الدعاوى القديمة الخاصة بمفهوم السلام والأمن عند اسرائيل بقصد عرقلة المؤتمر ، والمطالبة بعقد معاهدات ، وذلك فضلا عن اثارة عدة عراقيل ومشكلات اجرائية • بل ان هذا الأسلوب استمر بعد أن تولت السلطة حكومة اسحق رابين التى وقعت اتفاقية فك الاشتباك بين مصر واسرائيل ثم بين سورية واسرائيل ، مما يدل على أنه ثابت ثبوت الاستراتيجية ، فخطاب رئيس الوزراء الجديد بجلسة الثقة فى الكنيست فى ٣ يونيو ١٩٧٤ ، وقد نالت حكومته الثقة على أساسه ، لا يختلف فيما يرسمه من الخطوط السياسية والدبلوماسية عن خطب وتصريحات جولدامائير ، ويتبين ذلك من هذه الفقرات (٥) :

« لن توافق اسرائيل بأى حال على أن تجبرها التهديدات بالحرب ، والضغط الدولى ، وأعمال الارهاب ، على العودة الى الوضع والظروف التى كانت قائمه قبل حرب الأيام الستة » •

ومن الواضح أن الضغط الدولى الذى ترفضه حكومة اسرائيل يعنى فى المقام الاول قرارات المنظمة الدولية ، كما تتضمن الفقرة اصرارها على عدم الانسحاب من الأراضى التى احتلتها • وقد ورد ذلك غير مرة فى الفقرات بدعوى ضمان الوجود والأمن (٦) •

---

(٥) نشرة مؤسسة الدراسات الفلسطينية ، ملحق خاص رقم ٢ ، ١٨ حزيران (يونيو) ١٩٧٤ •

(٦) مثل قوله « ولا بد لزعماء الدول المجاورة من أن يدركوا أن اسرائيل جديرة بحدود قابلة للدفاع ، ولن تعود اسرائيل حتى ضمن اطار معاهدة سلام الى خطوط ٤ حزيران ١٩٦٧ ، فهذه الخطوط ليست حدودا قابلة للدفاع » •

وقوله : « وضع جيراننا عقبتين فى طريق السلام :

(أ) المطالبة بالتزام اسرائيل بالانسحاب الكامل الى خطوط ٤ حزيران سنة ١٩٦٧ كشرط مسبق لكل تفاوض •

(ب) معارضة كل مفاوضات مباشرة بين الفرقاء فى أية حالة من المفاوضات• وقد كرر رئيس وزراء اسرائيل فى خطابه الدعوة الى هذه المفاوضات المباشرة ، فقال :

« علينا أن نبحث عن طريق للتقدم نحو السلام على مراحل : التقدم نحو السلام عن طريق اتفاقيات جزئية تضمن الهدوء فيما يتعلق بالأعمال العسكرية ، وذلك بوقف القتال ، وتخفيض القوات الذى يقلل من خطر الاشتباك والهجوم المفاجىء • وعلينا أن نسعى لتسويات تولد ظروفا نستطيع أن نختبر فيها نوايا كل دولة عربية هل هى تتجه نحو السلام أم لا » •

وقوله : « كانت موافقة اسرائيل على الاشتراك فى مؤتمر السلام فى جنيف قائمة على افتراض انه سيتم فى هذا المؤتمر ارساء أساس التسويات بين اسرائيل وكل واحدة من جاراتها • فالمشكلة المتنازع عليها بين اسرائيل وكل =

أثر الدبلوماسية الاسرائيلية فى فشل دبلوماسية كيسنجر :

نص الاتفاق الخاص بفصل القوات على الجبهة المصرية فى الفقرة الأخيرة منه على أن هذا الاتفاق لا يعد من جانب مصر واسرائيل اتفاق سلام نهائى ، بل انه يشكل خطوة أولى صوب سلام نهائى وعادل طبقــا لبنود قرار مجلس الأمن رقم ٣٣٨ وفى اطار مؤتمر جنيف . غير أن اسرائيل واصــلت دبلوماسيتها القائمة على تجميد الوضع الراهن مخالفة بذلك الفقرة المشار اليها لخشيتها أن يؤدى تحريك الموقف الى اجراء محادثات حول تنفيذ القرار الآنف الذكر تحت اشراف المنظمة الدولية . بل انها عمدت بعــد تنفيذ عملية فك الاشتباك فى ٣ مارس ١٩٧٤ الى الاخلال بالأمن فى المنطقة بعدوانها على لبنان فى ١٣ أبريل بدلا من المضى فى تهيئة المناخ المناسب لاستئناف مؤتمر جنيف ولا ســيما أن مصر وسورية لم تكونا لتوافقا على مد فترة بقاء قوات الطوارىء الدولية ما لم يحدث تقدم مشجع على طريق السلام .

واتقاء لعواقب تصعيد الموقف بعد أن مضى نحو عام على تنفيذ اتفاق فض الاشتباك بين مصر واسرائيل دون أن يتبعه اتخاذ خطوة جديدة نحو حــل المشكلة ، قام كيسنجر بجولة أخرى فى المنطقة خلال شهرى فبراير ومارس سنة ١٩٧٥ ليمارس الدبلوماسية الشخصية خارج اطار الأمم المتحدة ، وقوامها اجراء مباحثات غير مباشرة بين أطراف النزاع من طريق التنقل بينهم والعمل خطوة خطوة على تقريب وجها تالنظر لتحقيق مرحلة ثانية من فض الاشتباك بين القوات فى جبهة سيناء تمهيدا للوصول الى تسوية سياسية للنزاع برمته .

مقاصد اسرائيل من معارضة الدبلوماسية البرلمــانية والمطالبة بالمفاوضات المباشرة :

رغم ما ثبت لدى المجتمع الدولى عامة من أن اسرائيل هى المسئولة عن فشل كيسنجر فى مباحثاته وبالتالى عن استمرار النزاع المتفجر حتى اليوم ـ صيف

= من جاراتها تختلف الواحدة عن الاخرى . ويجب أن تكون كل تسوية قائمة على أساس مزدوج . وعلى أساس التعهد بالتزامات متبادلة وصريحة بين مصر واسرائيل ، وبين سورية واسرائيل ، وبين الأردن واسرائيل ، وبين لبنــان واسرائيل . وليس هناك مكان لأية جهة أخرى كى تكون طرفا فى مفاوضات السلام » .

وقوله : « حدد هدف هذا المؤتمر باجراء مفاوضات بين الدول المعنية مباشرة بقضية السلام فى الشرق الأوسط ـ مصر وسورية والأردن ولبنان ـ التى تحد اسرائيل . واذا اقترح دعوة أية جهة أخرى ، سيكون هذا الاقتراح ـ مثل أى اقتراح يطرح ضمن اطار المؤتمر ـ بحاجة الى موافقة مســبقة من جميع الدول التى وافقت على الاشــتراك فيه . وترفض اسرائيل دعوة ممثلين من منظمات التخريب والارهاب كمشتركين أو كمراقبين .

عام ١٩٧٥ – فقد رمت الدبلوماسية الاسرائيلية مصر بدائها ، فألقت عليها تبعة ذلك الفشل • وكان الادعاء الذى ساقته اسرائيل تبريرا لموقفها انبعث من رفض مصر أن يكون ثمة مقابل سياسى لكل انسحاب لاسرائيل من أرضها (٧) ، مطلقة على هذا الانسحاب اسم « مكاسب اقليمية » لمصر ، متجاهلة أن قبول مصر لهذا الشرط من شأنه انشاء « حقوق » لاسرائيل داخل الأراضى المحتلة باعتراف مصر ورضاها ، وفى ذلك اهدار بين لسيادتها لما يتضمنه سياسيا وقانونيا من اقرار لاحتلال بلد أجنبى لجزء من أراضيها • بل ان اسرائيل تمادت فى هذا « المقابل » فطالبت بالمزيد من الالتزامات التعاقدية كانهاء حالة الحرب أو ما شابه ذلك من تدابير من شأنها جميعا المساس بحق السيادة •

ولا يعنينا فى هذا المقام تسبب اسرائيل – باصرارها على مبدأ طلب مقابل للانسحاب – فى فشل دبلوماسية كيسنجر الا من زاوية دلالته على رفضها أسلوب الدبلوماسية البرلمانية للمنظمة الدولية القائم على اقرار مبادىء القانون الدولى وميثاق الأمم المتحدة والمناهض للمساومة عليها ، لعدم ملاءمته لأغراضها ، وتشبثها بدبلوماسية المفاوضات التقليدية المباشرة لملاءمتها لتلك الأغراض كما سبق أن ألمحنا • فهى تخشى – فى حالة قيام الأمم المتحدة بدور ايجابى فى تسوية النزاع وذلك عن طريق عقد مؤتمر جنيف – ما سيترتب على اتباع الأسلوب الدبلوماسى للأمم المتحدة من نتائج أهمها ضرورة تنفيذ قرارات الأمم المتحدة ولا سيما تلك التى تطالب اسرائيل بالانسحاب من الأراضى العربية المحتلة والاعتراف بحقوق الشعب الفلسطينى ، وفى مقدمتها حق تقرير المصير (٨) •

ولذلك قاومت اسرائيل اقتراح عقد مؤتمر للسلام تحت اشراف الأمم المتحدة ، وشاءت دائما أن تظل مشكلة الشرق الأوسط مشكلة اقليمية لا دولية عن طريق محاولاتها نزع مقومات الأزمة الدولية منها • ثم قبلت الاشتراك فى مؤتمر جنيف نظريا ووضعت العراقيل أمامه عمليا مثل رفضها لقيام الأمم المتحدة بدور ذى شأن فيه ، ورفضها لمبدأ التفاوض مع منظمة التحرير ، ورفضها اشتراك أطراف جديدة مثل أوربا ودول عدم الانحياز حتى يكون المؤتمر – اذا ما انعقد –

---

(٧) تصريح اسحق رابين رئيس وزراء اسرائيل الذى نقلته وكالات الأنباء فى أواخر مارس ١٩٧٥ •

(٨) تخشى اسرائيل فى هذه الحالة الاعتراف للفلسطينيين بكيان وأرض ، وما يتبعه من اعتراف بأن اسرائيل أقيمت على أرض فلسطينية – على حد تعبير مائير • ويتصل بذلك أيضا مخاوف اسرائيل نتيجة تصورها البعيد لوحدة محتملة أو اتحاد بين هذه الدولة بعد أن تولد وتشب وبين مصر وسورية ، فتصبح المنطقة كلها « حزام أمن عربيا » يحيط بالدولة الصهيونية ويهددها بالعمل العسكرى وبالحصار الحضارى • وقد عبرت عن ذلك أيضا مائير فى ديسمبر ١٩٧٣ بقولها « ان دولة بين اسرائيل والأردن ستصبح رأس جسر لتهديد اسرائيل » •

مجـــالا للتطرف والمزايدات ، الأمر الذى لن ينتج عنـــه شىء محدد • وكانت اسرائيل فى اصرارها على عدم التوسع فى الاشتراك فى المؤتمر وأن يقتصر على الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى تتجاهل تغير الموازين الدولية وانتقال العالم الى نظام جديد تتجه فيه الارادة الأوربية الى الاســـتقلال عن الولايات المتحدة الأمريكية ، كما أن أمن أوربا ومصالحها الاقتصـــادية ترتبط بمشكلة الشرق الأوسط ، ومن ثم فان لها صالحا فى تحقيق التسوية العادلة الدائمة • أما اسرائيل فان كل همها أن تجرد المؤتمر من أهم قوى الضغط المؤثرة ، على حين تهدف مصر الى اقامة توازن فى المصــــالح يوفر العدالة والدوام ، فطلبت لذلك ترك باب المشاركة فى المؤتمر مفتوحا أمام ذوى المصلحة الآخر وذلك تلافيا لمخاطر الاستقطاب محليا كان أم عالميا •

ومن العراقيل التى أقامتها اسرائيل أمام المؤتمر رفضـــها الضمانات التى عرضتها عليها الولايات المتحدة فى سبيل التسوية السلمية ، كما أبدى الاتحاد السوفييتى استعداده فى أبريل ١٩٧٥ لتقديم بعض الضمانات بديلا لنظرية الأمن الاسرائيلى القائم على التفوق العسكرى واحتلال أراضى الدول العربية •

أما اتباع الدبلوماسية التقليدية وهو اجراء مفاوضات ثنـــائية وليس على مائدة مفاوضات مستديرة باشراف الأمم المتحدة ، فانه يحقق لاسرائيل مقاصدها اذ سيجعلها قادرة على توجيه التطورات فى الاتجاه الذى يناســـبها ، فتتلافى بذلك النتائج التى تترتب على عقد مؤتمر فى نطاق المنظمة الدولية أو يحـــد منها على الأقل ، الأمر الذى سيكفل لاسرائيل تنفيذ غرضها الأساسى وهـــو الفصل بين قضية السلام وبين تنفيذ قرارات المنظمة الدولية وبخاصة ما صدر من مجلس الأمن ووافقت عليه الدولتان العظميان المفترض أنهما ضامنتان لتنفيذ قراراته • لأن هذا الفصل يعنى أن يغدو السلام هو السلام فى مفهوم اسرائيل لا السلام العادل ، ويغدو الأمن أمنها وحدها لا أمن المنطقة كلها كما ورد فى نص القرار ٢٤٢ •

كما تتحقق لاسرائيل مقاصدها اذا أجريت مفاوضات مباشرة بينها وبين كل دولة عربية ، لأن هذه المفـــاوضات تتم فى جو من السرية ، وتعتمد على قاعدة المساومة ، كما بينا فى خصائص الدبلوماسية التقليدية • فليس ثمة قواعـــد قانونية ولا مبادىء أخلاقية يمكن أن تشكل قيدا على اسرائيل فى مثل هـــذه المفاوضات ، بل ليس هنالك برنامج لديها يحدد سير مباحثاتها ، وانما تلج المفاوضات كما تباشر صفقة تجارية ، فتعمل على انتزاع أكثر ما يمكن والنزول عن أقل ما تستطيع • ولا يمكن القول ان الأمر بالمثل فيما يتعلق بالجـانب الآخر فى المفاوضات وهو الدول العربية بمقولة أن طرفى الصفقة التجارية متساويان فلا يلومن الخاسر الا نفسه ، والخاسر هنا هو الذى لا يحسن اســتخدام فن الدبلوماسية • وذلك لأن من ينجح فى الصفقة هو الذى يفاوض من مركز قوة ، ومن ثم فان النجاح معقود سلفا لاسرائيل اذا ارتضت الدول العربية الدخول

فى مفاوضات مباشرة لأن اسرائيل تحتل أجزاء من الأرض هى بمثابة رهينـة بين يديها تجعلها فى مركز القوة ، على حين أن مركز قوة الدول العربية يكمن فى قرارات المنظمة الدولية التى صدرت فى صالحها والتى لا الزام على اسرائيل بالتفاوض على أساسها أو اقرارها الا بمقابل طبقا لمبدأ المساومة الذى تقوم عليه المفاوضات التقليدية ، ولهذا تطالب اسرائيل دائما بالدخول فى مفاوضات دون شروط مسبقة ، وهى تعنى بهذه الشروط مطالبة الدول العربية بالتسوية على أساس الالتزام بقرارات الأمم المتحدة ·

وتفاوض اسرائيل من مركز القوة فى هذه الحـــالة ينفى بالضرورة عنصرى النية والثقة الواجب توافرهما فى طرفى المفاوضة · والأخطر من ذلك أن طبيعة المفاوضات فى تلك الحالة أيضا قد تدعو اسرائيل – حرصا على تحقيق هدفها – الى التهديد بقطع التفـــاوض وتجميد الوضع القائم كلما فشلت أساليبهـــا الدبلوماسية من مباغتة ومناورة وتمويه وضغط فى الحصول من الدول العربية على تنازلات ، بل وقد يدعوها ذلك الى شن المزيد من الحملات العدوانية ·

ولا تقف اسرائيل عند حد المطالبة بالتفاوض المباشر مع العرب ، بل انهـا تطالب بالتعامل مع كل دولة عربية على حدة ، بمعنى الوصول الى تســـوية سياسبة مع مصر ثم تسوية مع سورية وهكذا ، معارضة بذلك وجهة نظـــر الدول العربية التى تبناها المجتمع الدولى وهى القائمة على ضرورة التســـوية الشاملة التى لا تتأتى الا من خلال مؤتمر سلام تشـــترك فيه جميع الأطراف المعنية باشراف الأمم المتحدة ، ورفض الحلول المتعددة التى هى ثمرة المفاوضات الثنائية ·

واذ كانت اسرائيل قد فشلت فى تجريد النزاع من صفته الدولية ، وبالتالى فى عزل الأمم المتحدة عنه ، فان وفدها سوف يدور حول المفاوضات الثنـــائية فى حالة استئناف مؤتمر جنيف لجنى ثمراتهـــا كما فعل عبر تاريخ الصراع الدبلوماسى العربى الاسرائيلى ، فيحاول أن يتعامل مع الوفود العربيةفرادىوالا يواجهها مجتمعة ، والفارق بين تجربة اسرائيل فى رودس وتجربتها فى لوزان ماثلة فى ذهن المفاوض الاسرائيلى ، ففى لوزان واجه الوفد الاسرائيلى تنسيقا جادا بين الوفود العربية – على عكس ما كان فى رودس – مما أنهى تجـــربة مفاوضات لوزان والبروتوكول الذى تم توقيعه فيهـــا بقولة بن جوريون فى الكنيسست « اننى مضطر باسم الحكومة الاسرائيلية أن أعلن أن والتر ايتان رئيس وفدنا فى لوزان قد وقع بروتوكولا بدون الرجوع الينا ، ومن ثم فاننى اعتبره كأن لم يكن » ·

ولذلك سعت الدبلوماسية الاسرائيلية منذ حرب ١٩٧٣ الى تحقيق هدفين أساسيين أولهما الوصول الى تسوية جزئية ذات طابع سياسى مع مصر ، وفصل مصر عن سورية ، الأمر الذى يؤدى فى تصور اسرائيل الى خلق صراعات بين

الدول العربية وبالتالى الى اضعاف الجانب العربى (٩) ٠

(٩) مما يجدر بالذكر أن الأسلوب الدبلوماسى الذى تتبعه اسرائيل من حيث العمل على تجزئة الخصم بعقد اتفاقات سلام منفردة مماثل لأسلوبها فى الحرب، اذ تحاول فصل الجبهات زمانا ومكانا ثم التركيز على جبهـــة واحدة قبل أن تنتقل بكل ثقلها على الجبهة الأخرى ٠ ومن ذلك اشتراطها الحصول على تعهد مصرى بعدم الانضمام الى سورية فى حالة استئناف العمليات الحربية بينها وبين اسرائيل ، وعدم الربط بين أى اتفـــاق على الجبهة المصرية وبين ضرورة التوصل الى اتفاق مماثل على الجبهة السورية ، بينما أصرت مصر على عكس ذلك وكان هذا من أسباب فشل مهمة كيسنجر ٠

كما أن اسرائيل تستخدم أسلوبا آخر يقوم على تجزئة النزاع وقد حاولت فى الحرب تفتيت الجيش المضاد باستخدام الحركة السريعة فى أكثر من نقطة قتال ثم التركيز على أضعف النقط واختراقها لتحيط فى النهاية بأقوى مواقعه ٠ وهى تحاول الان دبلوماسيا وستحاول باستمرار تفتيت نزاع الشرق الأوسط الى نزاعات متعددة لا يربط بينها رابط ، ثم تختار نزاعا من بينها تجعله محورا رئيسيا لهجوم مضاد يهدف الى تجريد النزاع من مقوماته الأساسية جزءا جزءا قبل الوصول به الى مرحلة مؤتمر السلام الدولى ٠ وقد فعلت ذلك فى محاولة جعل الفصل بين القوات مسألة سياسية لا عسكرية كما سبق أن نوهنا ٠

الفصل الثالث

تأييد مصر للدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة

المبحث الأول

الدبلوماسية المصرية فى المرحلة السابقة لعدوان يونيو ١٩٦٧

تنهض السياسة الخارجية لجمهورية مصر العربية على أساس الايمان بالأمم المتحدة (١) ، ومبادىء وأهداف تلك المنظمة القائمة على احترام قواعد القانون الدولى والعدالة والالتزام بتطبيقها ، ودعوة الدول الأخرى الى ذلك ، كما يبدو هذا واضحا فى ممارستها للدبلوماسية فى اطار الفروع المختلفة للمنظمة الدولية وفى جامعة الدول العربية وفى منظمة الوحدة الافريقية وفى مؤتمرات دول عدم الانحياز وفى اتصالاتها الدولية بصورة عامة ، فالخطوط الثلاثة فى هذه السياسة هى العمل فى سبيل تحرير جميع الشعوب من الاستغلال والسيطرة ، ومحاربة الاستعمار والامبريالية ، والعمل من أجل السلام ، ثم التعاون الدولى من أجل الرخاء (٢) ، وهى الأهداف التى يتوخاها ميثاق الأمم المتحدة ٠

---

(١) ان ايمان مصر الوطيد بالأمم المتحدة نشأ منذ مولدها اذ كانت من الأعضاء المؤسسين لها ، كما يدل عليه دورها الايجابى سنة ١٩٤٥ فى مؤتمر سان فرنسيسكو الذى وضع ميثاق الأمم المتحدة ، واصرارها حينئذ على تسجيل المبدأ القائل بألا تكون تسوية المنازعات الدولية والعمل على استتباب السلام على حساب العدالة والانصاف ٠ وتاريخ مصر فى مدى الثلاثين سنة التى عملت طوالها فى الأمم المتحدة سواء فى ذلك جهادها فى سبيل تصفية الاستعمار أو كفاحها من أجل القضاء على الظلم والعدوان ، لدليل على تمسك مصر بالمنظمة الدولية والدور الفعال الذى تريده لها فى الشئون الدولية ٠ بل ان ايمان مصر بأهمية دور التنظيم الدولى يرجع الى أول نشأته ، اذ كانت على صلة وثيقة بنشاط عصبة الأمم حتى قبل أن يتأكد استقلالها وتصبح عضوا فى العصبة عام ١٩٣٧ ، كما قامت ــ فى مجال المنظمات الدولية والاقليمية ــ بدور بارز فى انشاء كل من جامعة الدول العربية ومنظمة الدول الافريقية اللتين يتوافق ميثاقهما مع ميثاق الأمم المتحدة ، وذلك فضلا عن عضوية مصر =

ومن ثم سعت الدبلوماسية المصرية خلال المراحل المختلفة لأزمة الشرق الأوسط فى سبيل أن يكون للامم المتحدة دور ايجابى فى حل تلك الأزمة ، وطالبت بان تكون الجهود المبذولة للوصول الى تسوية سياسية فى اطار تلك المنظمة العالمية وطبقا للقرارات التى اصدرتها · فاستمرت منذ العدوان الاسرائيلى فى يونيو سنة ١٩٦٧ حتى فشل دبلوماسية هنرى كيسنجر وزير الخارجية الأمريكى فى مارس ١٩٧٥ تناشد المجتمع الدولى من طريق الدول مجتمعة فى الأمم المتحدة أو فى المنظمات الاقليمية ومن طريق الدول فرادى — العمل على تطبيق قرارات الأمم المتحدة التى صدرت فى مسألة الشرق الاوسط والتى جاءت نتيجة للدبلوماسية البرلمانية للمنظمة الدولية واستهدفت فى مجموعها اقامة سلام عادل ودائم فى منطقة النزاع ذلك أنه « لايمكن أن نصل الى هذا السلام الا بالتمسك بميثاق الأمم المتحدة وقراراتها نصا وروحا · أما التسويات التى تضع الميثاق جانبا وترتكز على أوضاع دولية نابعة من المساومات ومثيلها من الاعتبارات فلا يمكن أن يكون لها حظ من النجاح » (٣) ·

وهذا الاعلان عن التمسك بميثاق الأمم المتحدة وقراراتها ورفض التسويات القائمة على المساومات تعبير عن السياسة التى انتهجتها مصر فيما قامت به من اتصالات دبلوماسية سواء فى المنظمات الدولية أو خارجها ، ومن ثم كانت هذه الدبلوماسية تنفيذا للسياسة المشار اليها فى معالجة مصر لأزمة الشرق الاوسط منذ نشأتها · ولم تكن الدبلوماسية المصرية متفقة مع الأمم المتحدة من حيث أهدافها فحسب ، وهى بذاتها الأهداف التى تضمنتها مبادىء المنظمة الدولية ونص عليها ميثاقها ، بل أن مصر كانت تطالب دائما بحل الأزمة بأسلوب الامم المتحدة أيضا وتعنى به دبلوماسيتها البرلمانية · وبعبارة أخرى لم تقم مصر دبلوماسيتها على أساس المطالبة بتنفيذ قرارات الامم المتحدة فحسب بل وفى اطار الامم المتحدة أيضا ·

وسوف نتناول فيما يلى المراحل التى مرت بها الدبلوماسية المصرية فى

= فى المنظمات المتخصصة · وقد شاركت بايجابية فى مختلف أنشطة هذه المنظمات ، ودافعت عنها وعملت على تطويرها ·

وقد عالج هذا الموضوع بافاضة كتاب «Egypt and the United Nations» الذى أعدته لجنة برئاسة الاستاذ الدكتور حامد سلطان ، صدر فى عام ١٩٥٧ فى مجموعة :

«National studies on international organization», Carengie Endowment for international peace.

(٢) ميثاق العمل الوطنى فى الباب العاشر الخاص بالسياسة الخارجية

(٣) تصريح صحفى للسيد اسماعيل فهمى وزير الخارجية المصرية عن مشكلة الشرق الاوسط فى موسكو فى ٢١ يناير ١٩٧٤ بمناسبة مباحثاته مع السوفييت بعد توقيع اتفاقية الفصل بين القوات ·

معالجتها أزمة الشرق الأوسط مع التركيز على مؤتمر جنيف للدلالة على تمسك مصر بأهداف ومبادىء الامم المتحدة من جانب ، وتأييدها للدبلوماسية البرلمانية للمنظمة الدولية ومعارضتها الدبلوماسية التقليدية القائمة على المفاوضات الثنائية من جانب آخر ٠

قبول مصر قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ :

قبلت مصر قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ الصادر فى ٢٢ نوفمبر ١٩٦٧ كأساس لحل الأزمة وذلك بمجرد صدوره على الرغم من أنه ورد خلوا من النص على اقرار الحقوق المشروعة للشعب الفلسطينى ، ومما شابه من لبس وغموض استغلتهما اسرائيل والدول الضالعة معها فى تفسيره لصالحها كما سبق أن نوهنا ٠ ويتبين مدى ايمان مصر بالأمم المتحدة وامتثالها لقراراتها اذا لاحظنا أنها آثرت التمسك بهذا الاتجاه الثابت على تجاوبها مع العرب قاطبة فى بعض الأحيان رغم حرصها على ذلك ، وقد تمثل هذا فى موقف بعض الدول العربية والمقاومة الفلسطينية من القرار ٢٤٢ ، فقد رفضته سورية والعراق وعارضته المقاومة ، لما يقضى به ـ طبقا للتوازن الذى بنى عليه ـ من تسوية بين المعتدى والمعتدى عليه بالنص على كفالة حق دول المنطقة ـ مما يعنى اسرائيل ضمنا ـ فى العيش بسلام فى نطاق حدود آمنة ومعترف بها ، وفى هذا ما يلزم الدو العربية بالاعتراف باسرائيل فضلا عن اشتباه اصطلاح حدود آمنة الوارد فى النص مع نظرية الحدود الآمنة التى تطالب بها اسرائيل ٠ فكان قبول القرار ٢٤٢ من جانب مصر مثار اختلاف فى وجهة النظر بينها وبين المقاومة الفلسطينية بصفة خاصة فى ذلك الحين ، نظرا لعدم اعتراف الأخيرة باسرائيل كدولة بسبب نشأتها غير المشروعة وحيازتها بالقوة الأراضى الفلسطينية برمتها ، ولما رأته المقاومة من أن قبول مصر لقرار مجلس الأمن يخلع على اسرائيل صفة الشرعية (٤) ٠

وقد أفصحت مصر عن التزامها بتنفيذ كل ماصدر عن الأمم المتحدة من قرارات فى مختلف المراحل التى مرت بها مشكلة الشرق الأوسط ، ومن ذلك قول وزير الخارجية المصرية فى ١٣ فبراير ١٩٧٢ (٥)

« اننا قبلنا كل قرارات الأمم المتحدة والمبادرات الدولية الأخرى رغبة

---

(٤) هذا النظر ذاته هو علة رفض الثوار الفلسطينيين قرار الأمم المتحدة بتقسيم فلسطين ، فان قبوله فى رأيهم يتضمن الاقرار بشرعية الدولة الصهيونية، وبالتالى عدم أحقية أصحاب الأرض المغتصبة فى استردادها ٠

(٥) البيان الذى ألقاه الدكتور عبد السلام الزيات فى مجلس الشعب عن السياسة الخارجية المصرية فى المرحلة القائمة وقتئذ ٠

في السلام ٠٠ ان الحل الوحيد الذى نقبله هو الحل الذى قبلناه فعلا احتراما منا لميثاق الأمم المتحدة ، وهو تنفيذ قرارات مجلس الأمن والأمم المتحدة ٠

اننا تعاونا من أجل السلام عندما قبلنا قرار مجلس الأمن عـام ١٩٦٧ ، وعندما تعاونا مع سكرتير عام الأمم المتحدة وممثله الخاص جونار يارنج الذى نص القرار على مهمته ، وعندما عرضنا اقتراحاتنا الخاصة بجدول زمنى يتم على أساسه تنفيذ قرارات الأمم المتحدة ، وعندما قبلنا وشجعنا مباحثات الدول الأربع الدائمة العضوية فى مجلس الأمن ، وعندما تقبلنا وشجعنا زعمــــاء افريقيا حين نهضوا لصيانة العدالة الدولية ، وعندما تقدم يارنج فى فبراير ١٩٧١ بمبادرته وأعلنا قبولنا لها ورفضت اسرائيل أن تعلن أنها سوف تعود الى خطوط ما قبل يونيو ١٩٦٧ ، وقوبلت جهودنا برفض قاطع وعناد مستمر من جانب اسرائيل » (٦) ٠

وقد ظلت مصر منذ ١٩٦٧ حتى ١٩٧٣ تتمسك بالأسـلوب الدبلوماسى وتطالب بتحقيق تسوية سلمية للنزاع وفقا للقرار ٢٤٢ مقدمة كل البراهين على رغبتها فى السلم من قبول للمساعى الدبلوماسية التى عرضت الولايات المتحدة الامريكية القيام بها بعد حرب يونيو ١٩٦٧ والتى أطلق عليها مبادرة روجرز رغم اجراء تلك المســاعى خارج مظلة الأمم المتحدة ، ورغم الموقف الأمريكى المتحيز لاسرائيل والمناهض للعرب ومن تقديم عرض للسلام فى ٤ فبراير ١٩٧١ أعلنت مصر فيه لأول مرة منذ ٢٢ عاما استعدادها للتوصل الى اتفاقية سلام مع اسرائيل (٧) ٠

بيد أن اسرائيل أصرت على المضى فى نزعتها العدوانية التى ترمى الى التوسع عن طريق الأغتصاب الاقليمى الذى تحظره قواعد القانون الدولى وميثاق الأمم المتحدة ، فلم يكن ثمة أمام مصر غير الحرب بديلا للطريق الدبلوماسى كى تسترد ما أخذ بالقوة ٠ فاذا ما اعتبر أن مصر وسورية هما اللتان بدأتا الحرب فى أكتوبر ١٩٧٣ فلقد كانت حربهما حرب تحرير عادلة تهدف الى كسر الجمود الذى فرضته اسرائيل ، ووضع المجتمع الدولى ممثلا فى الأمم المتحدة وخاصة

---

(٦) علل وزير الخارجية المصرية موقف اسرائيل بقـــوله فى هذا البيان « أعلنت اسرائيل رفضها الكامل لكل ذلك استنادا لما تلقاه من عون من القوى الاستعمارية » ٠ وقوله أن اسرائيل رفضت الحل الذى قررته الأمم المتحدة « اعتزازا بما فى يدها من أدوات القوة واستنادا الى ما تلقاه من عون غير محدود من احدى الدول الخمس الدائمة العضوية فى مجلس الأمن » ٠

(٧) فى تصريح صحفى بتاريخ ١٩ مارس ١٩٧٣ قال الرئيس السادات أنه لو كانت مبادرته هذه قد أخذت بجدية من قبل أمريكا واسرائيل لما كانت هناك ضرورة لعملية ٦ أكتوبر العسكرية ٠

الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى أمام مسئولية الزام اسرائيل بالانسحاب من الأراضى العربية التى ظلت تحتلها طوال أكثر من ست سنوات واستعادة حقوق الشعب الفلسطينى تنفيذا لقرارات المنظمة الدولية (٨) ٠

المبحث الثانى

الدبلوماسية المصرية بعد انتصار أكتوبر ١٩٧٣

على أثر صدور أول قرار لمجلس الأمن (القرار ٣٣٨) دعا فيه جميع الأطراف فى القتال الى وقف اطلاق النار والى البدء فورا فى تنفيذ القرار ٢٤٢ بجميع أجزائه ، أصدر الرئيس السادات بصفته القائد الأعلى للقوات المسلحة أمرا بوقف اطلاق النار اذا التزم العدو بالمثل ، وذلك فى نفس اليوم الذى صدر فيه القرار ٣٣٨ وهو ٢٢ أكتوبر غير أن اسرائيل استغلت ذلك القـــرار محاولة التسلل لاكتساب مواقع جديدة مما أدى الى عودة القتال مرة أخـرى على الجبهة المصرية بعد ساعات قليلة من بدء تطبيق قرار وقف اطلاق النار ٠ وبسبب انتهاكات اسرائيل لقرارات مجلس الأمن لم يتوقف القتـــال على الجبهة المصرية الا فى ٢٥ أكتوبر ٠

وقد استأنفت مصر بعد حرب أكتوبر جهـــودها الدبلوماسية القائمة على قبولها تسوية الأزمة طبقا لقرارات الأمم المتحدة ، ومطالبتها المجتمع الدولى وبخاصة الدولتين العظميين بالعمل فى مواجهة الطرف الآخر — على تنفيذ هذه القرارات ٠ وذهبت مصر فى سبيل تيسير الوصول الى حل سلمى الى حد قبول الوساطة التى عرضتها الولايات المتحدة باستخدام دبلوماسية كيسنجر التى تقوم على بذل المساعى خارج الأمم المتحدة لتضييق شقة الخلاف بين أطراف النزاع والتى اصطلح على تعريفها بدبلوماسية الخطوات القصار ٠ وكان الدافع لمصر الى هذا القبول حرصها على التماس كل طريق يحتمل أن يؤدى الى انحسار الاحتلال الاسرائيلى وتحقيق السلام الشامل العادل وخشيتها فى

---

(٨) « ان العالم فى حاجة الى السلام فى الشرق الأوسط باعتباره منطقة استراتيجية ، وان العرب ليســـوا قوما مخربين ، بل أن حضارتهم تجعلهم يكرهون الحرب ٠ وانه ليس ثمة مبرر للانفاق على الحرب فى الوقت الذى يمكن أن يستخدم هذا الانفاق للتنمية ٠ بيد ان الحرب اذا فرضت عليهم فان عليهم ان يدافعوا عن أنفسهم » ٠

من تصريح صحفى للســـيد اسماعيل فهمى وزير خارجية مصر فى ١٤ ابريل ١٩٧٥ ٠

نفس الوقت من أن يؤدى رفضها تلك الدبلوماسية الى تجميد الوضع من جديد .

ولا يعد هذا المسلك من جانب مصر خروجا عن مبدئها فى تأييد الدبلوماسية البرلمانية للمنظمة الدولية التى أسفرت قراراتها عن ضرورة ايجاد حل شامل للأزمة ، فقد أعلنت سلفا أنها اذ تقبل التعاون مع وزير الخارجية الأمريكية لا تقع فريسة لمخططات امريكية أو تسير فى طريق الحلول الجزئية (١) ، وانما تقبل ذلك على أساس أن مهمة كيسنجر هى العمل على فك ارتباط جديد على الجبهتين المصرية والسورية ، وأن مصر لا تنظر الى فك الارتباط كبديل لمؤتمر جنيف ، بل أنه يكون بالضرورة مقدمة وتمهيدا طبيعيا له (٢) ، فهى تقبله بوصفه ذا طبيعة عسكرية بحته ، وامتدادا مكانيا لفك الارتباط الأول الذى تم على هاتين الجبهتين ، لأنه اذا تحقق فك الارتباط فستظل أجزاء من الأراضى العربية تحت الاحتلال الاسرائيلى ، كما أن جوهر النزاع كله وهو قضية شعب فلسطين لا يمكن أن يعالج الا فى مؤتمر جنيف تحت اشراف الأمم المتحدة ومسئولية خاصة تتحملها الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى . فلابد من التلازم بين أى تحرك جديد على الأرض والتحرك السياسى فى نطاق مؤتمر جنيف (٣) ، لأنه أكثر الأماكن ملاءمة من أجل العمل على تحقيق سلام دائم (٤) . بل أنه المكان الطبيعى لبحث أساس التسوية الشاملة .

وبعد احباط اسرائيل لدبلوماسية كيسنجر فى ٢٢ مارس ١٩٧٥ بعد جولته الثانية بالمنطقة استمرت الدبلوماسية المصرية فى سيرها على طريق الدبلوماسية البرلمانية للمنظمة الدولية ابتغاء تنفيذ قرارات الأمم المتحدة . فواصلت جهودها من أجل تحقيق سلام عادل ودائم فى منطقة الشرق الاوسط بما تمثله

---

(١) بيان السيد اسماعيل فهمى وزير الخارجية بتاريخ ١٨ فبراير ١٩٧٥ فى الاجتماع المشترك للجنتى العلاقات الخارجية والشئون العربية بمجلس الشعب .

(٢) « ان الخطوات التى قبلناها هى خطوات على طريق جنيف وليست بحال من الأحوال بديلا عنه » .

من تصريح للرئيس السادات فى لقائه مع وزراء الاعلام العرب بتاريخ ١٧ فبراير ١٩٧٥ . كما جاء فى هذا التصريح قوله : « اننى أخشى اذا ذهبنا الى جنيف فى ظل هذا الموقف الخطير الذى نحن فيه أن نواجه حالة من الركود ، ولذلك فاننى اقترح أولا نزع الفتيل قبل أن نذهب الى جنيف » مما يعنى أن مصر تقبل مساعى كيسنجر كتمهيد ضرورى يؤدى الى ايجاد المناخ المناسب لانجاح المؤتمر .

(٣) تصريح صحفى للرئيس السادات فى ١٧ فبراير ١٩٧٥ .

(٤) تصريح السيد اسماعيل فهمى فى ٨ فبراير ١٩٧٥ .

من أهمية استراتيجية واقتصادية للعالم كله · وفي سبيل اتاحة جميع الفرص للسلام واعطاء الأولوية بما يخدم مصالح الشعوب أقدمت مصر على خطوات عملية صوب السلام لم تشترط فيها الا عدم تحميلها بالتزامات تمس سيادتها أو تنشىء لاسرائيل حقوقا فى سيناء باعتراف مصر ورضاها · وفي هذا الاطار ، وتوافقا مع الارادة الدولية ، أصدر الرئيس السادات غداة اخفاق جهود وزير الخارجية الأمريكية قرارا بفتح قناة السويس للملاحة العالمية اعتبارا من الخامس من يونيو ١٩٧٥ (٥) · كما قرر قبول مد مهمة قوات حفظ السلام الدولية لمدة ثلاثة أشهر (٦) ·

وفي الدعوة الى استئناف مؤتمر جنيف تحت اشراف الأمم المتحدة حددت مصر القصد من وراء هذه الدعوة ، وهو أن ينعقد المؤتمر لتنفيذ قرارات الأمم المتحدة ، وانشاء الكيان الفلسطيني (٧) · وبذلك لم تضع مصر غير شرطين شرطين أساسيين لابد من توافرهما لانعقاد المؤتمر وهما :

أولا — لا مساومة على الأراضى العربية المحتلة ، فلا مناقشة لأى خطوات مرحلية ، وانما موضوع المناقشة هو البحث عن الحل النهائي الشامل للنزاع، وهذا الحل يجب أن يتناول جميع عناصر المشكلة بما فى ذلك الانسحاب الشامل من الأراضى العربية (٨) ·

---

(٥) اتخذت مصر هذا القرار بمقتضى حقها فى السيادة على أراضيها بصرف النظر عن ابرام اتفاق مع اسرائيل يترتب عليه فك اشتباك ثان ·

(٦) هذا فضلا عن الاستمرار فى تعمير مدن القناة التى دمرتها المدافع الاسرائيلية قبل حرب أكتوبر واضطر حوالى مليون من سكانها الى مغادرتها · وتدل هذه الاجراءات على الجدية فى اقامة صرح السلام ، والتصميم على اعادة الأوضاع الطبيعية الى المنطقة والحرص على الا تعانى شعوب العالم من اغلاق القناة لمجرد ان اسرائيل متعنتة وتحاول الابقاء على احتلالها للأراضى العربية·

(٧) تصريح صحفى للرئيس السادات فى ١٣ ابريل ١٩٧٥ وقد جاء فيه : « اننا لا نذهب الى جنيف للتحدث عن مرحلة أخرى للانسحاب ، وانما للبحث عن حل نهائى دائم · نذهب لتنفيذ قرارات الامم المتحدة المتتالية المترابطة أى للرجوع الى حدود ١٩٦٧ وانشاء الكيان الفلسطيني بل الدولة الفلسطينية » ·

(٨) مصر ليست مستعدة في أى اتفاق أن تتنازل عن بوصة واحدة من أراضيها أو تسمح بأى مساس بسيادتها · اننا لن نذهب الى جنيف لمناقشة مسألة الانسحاب ، فقد أصبح هذا الانسحاب حقيقة لا مراء فيها ، واذا أردنا أن نكون عمليين فاننا نستطيع أن نناقش المسائل المتعلقة بالأمن ، أما عن المناطق منزوعة السلاح ، فأنا أوافق على انشائها بصرف النظر عن عرضها طالما أنها ستقوم على الجانبين · كما أن فك الارتباط على الجبهة السورية يجب أن يتحقق أولا ثم يذهب الجميع الى جنيف حيث يبدأ المسار الفعلى للسلام » ·

ثانيا – ضرورة اشتراك منظمة التحرير الفلسطينية فى أعمال المؤتمر كطرف أساسى ومستقل (٩) .

ويبين من هذين الشرطين أنهما لا يعدوان أن يكونا ضمانين لتنفيذ قرارات الأمم المتحدة ، مما يعنى أن هدف المؤتمر فى رأى مصر ينبغى أن يكون العمل الدبلوماسى فى اطار المنظمة الدولية لتنفيذ قراراتها (١٠) ، وفى ذلك تأييد للدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة وأساليبها بل تعضيد لها .

وثمة ضمان ثالث لنجاح المؤتمر طالبت مصر بتوفيره وهو « موافقة الأطراف المعنية على عقد المؤتمر وبالذات الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى . كما طالبت من حيث التشكيل بتوسيع العضوية (١١) بحيث تشمل تمثيل أوربا الغربية وتمثيل دول عدم الانحياز ، وذلك تجنبا للاستقطاب بين الدولتين العظميين سواء فى المنطقة أو فى المؤتمر . وترمى الدبلوماسية المصرية بذلك الى اتقاء ما قد يترتب على هذا الاستقطاب من تحويل المؤتمر الى ساحة للصراع والمواجهة بين الدولتين العظميين بدلا من التعاون فى سبيل حل الأزمة ، كما حدث فى أثناء ممارسة الدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة فى عصر الحرب الباردة ،

=تصريح صحفى للرئيس السادات فى ١٥ ابريل ١٩٧٥ حول الوضع القائم فى الشرق الأوسط بعد فشل مهمة كيسنجر .

« لن نذهب الى جنيف لنناقش فك الارتباطات أو اتفاقيات جزئية مؤقتة بل لنبحث المشكلة الرئيسجية » .

تصريح صحفى للسيد اسماعيل فهمى وزير الخارجية فى ١٤ ابريل ١٩٧٥ .

(٩) « ان هدف مصر من الذهاب الى المؤتمر هو الوصول الى سلام دائم فى المنطقة ، وهو الأمر المستحيل تحقيقه بدون اشراك منظمة التحرير الفلسطينية » . تصريح الرئيس السادات الآنف الذكر .

(١٠) « اتفق الرئيسان على ضرورة عقد مؤتمر جنيف فى أقرب فرصة ممكنة وتوجيه الدعوة لحضوره الى جميع الأطراف المعنية بما فيها منظمة التحرير الفلسطينية بهدف تنفيذ قرارات الأمم المتحدة الخاصة بذلك . وهما يعتبران أن من الضرورى أن يحظى هذا المؤتمر بدعم جميع القوى المحبة للسلام وبمناصرة كل الدول التى تستطيع أن تسهم مساهمة ايجابية فى تحقيق سلام دائم وعادل فى هذه المنطقة ، وأن هذا السلام يجب أن يكون منسجما مع ميثاق الأمم المتحدة ومبادىء القانون الدولى » .

من البيان المشترك عن المحادثات بين الرئيسين تشاوشيسكو (رئيس رومانيا) والسادات فى القاهرة فى ٢٥ ابريل ١٩٧٥ .

(١١) « ان استئناف مؤتمر جنيف وتوسيع التمثيل فيه من العناصر الأساسية فى تحقيق السلام » .

من البيان الآنف الذكر .

الأمر الذى يضر بالقضية المعروضة ، فضلا عما يؤدى اليه من التوتر الدولى ، على حين أن تمثيل المجموعات الدولية الأخرى على قدم المساواة مع الدولتـين القطبين يحول دون ذلك ، ويجعل مؤتمر جنيف فى تشكيله على هذا النسق نموذجا مصغرا للأمم المتحدة فى المرحلة الراهنة ، ومن ثم تؤتى الدبلوماسية البرلمانية فيه ثمارها ·

وطالبت مصر أيضا بدعوة الدول التى لها حدود مع اسرائيـل (الأردن ولبنان) الى جانب دولتى المواجهة (مصر وسورية) وممثلى الشعب الفلسطينى ، وذلك كى تشمل العضوية جميع الفرقاء المعنيين (١٢) ·

---

(١٢) تصريح الرئيس السادات فى ١٣ ابريل ١٩٧٥ وقد جاء فيـه : « يجب دعوة لبنان والأردن لأنه ستكون له حدود مع اسرائيل رغم قيام الدولة الفلسطينية فى الضفة الغربية وغزة » ·

الفصل الرابع

نتائج الدبلوماسية البرلمانية للمنظمة الدولية

المبحث الاول

عوامل تأييد المجتمع الدولى للدبلوماسية البرلمانية

يمكن أن نقيم دور الدبلوماسية البرلمانية للمنظمة الدولية فى أزمة الشرق الاوسط فى ضوء تطورات هذه الأزمة واتجاهات الجماعة الدولية ازاء أسلوب تسويتها من واقع سياسات الدول وتحليل القرارات التى صدرت عن مجلس الأمن والجمعية العامة فى تلك الأزمة والوقوف على ما وضع منها موضع التنفيذ، وتحديد مدى فاعليته فى علاج المشكلة أو التخفيف من حدتها طبقا للمبادىء المنصوص عليها فى ميثاق الامم المتحدة ، وبيان العوامل المؤثرة فى اصدار القرارات ومضمونها وتنفيذها وفاعليتها ، وذلك بالاستناد الى الدراسة التى قدمناها فى الفصول السابقة من هذا الباب ٠ وسنعتبر هذا التقييم تقييما للدبلوماسية البرلمانية للمنظمة الدولية بصفة عامة على أساس أن تلك الأزمة بحكم طبيعتها والظروف الدولية التى أحاطت بها محك لفاعلية دبلوماسية الأمم المتحدة والأجهزة والأساليب التى تمخضت عنها فى اقرار ودعم وتطوير قواعد القانون الدولى ومبادىء الميثاق والعمل بها كما سبقت الاشارة ٠

ونخلص من التطورات التى مرت بها أزمة الشرق الأوسط واتجاهات الدول فى شأن أسلوب حلها الى الحقيقتين الآتيتين : ــ

أولا ــ تأكيد الحاجة الى الدبلوماسية البرلمانية للمنظمة الدولية كوسيلة أساسية لتسوية المشكلات الدولية وبالتالى لتجنب الحرب والعدوان ، واقرار المجتمع الدولى أن هذه الوسيلة هى الأكثر ملاءمة ــ بالنسبة لتلك المشكلات ــ من الدبلوماسية التقليدية خارج اطار الأمم المتحدة ، ويترتب على هذا الاقرار بالضرورة ترسيخ الاتجاه الى دعم الأمم المتحدة كمنظمة عالمية لحفظ الأمن والسلم الدوليين ، وذلك لأن الدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة تعمل فى حدود القواعد المنظمة للأمم المتحدة وتصدر قراراتها طبقا لمقاصد الأمم المتحدة والمبادىء المنصوص عليها فى ميثاقها ٠

ثانيا ــ تزايد الاقتناع فى المجتمع الدولى بأن المفاوضات الثنائية سواء تم

الاتفاق عليها من طريق الدبلوماسية الشخصية أو غيرها من الأساليب الدبلوماسية قد تصلح تمهيدا للتسوية النهائية لمشكلة دولية (١) ، ولكنها تقصر عن تحقيق حل نهائى لمثل هذه المشكلة ، الأمر الذى يرجع الى كونها مزمنة ومعقدة بسبب تناقض موقفى طرفيها ، وانغماس الدولتين العظميين فيها مع تضارب موقف كل منهما ، وصلة كثير من الدول الأخرى بالأزمة . ومن ثم تبرز فى ظل ذلك الوضع فكرة الاحتكام الى الأمم المتحدة كضرورة لتلافى الحرب وللقضاء على بؤرة التوتر ، وتستقطب هذه الفكرة الكثرة الغالبة من أعضاء المجتمع الدولى .

وتبدو هاتان الحقيقتان فى اجماع مختلف الدول ـ باستثناء اسرائيل والولايات المتحدة الأمريكية ـ وان كانت هذه قد اضطرت أخيرا الى عدم الوقوف صراحة فى وجه هذا الاجماع ـ على تأييد وجهة النظر المصرية الخاصة بالبحث عن حل للمشكلة فى مؤتمر دولى يعقد لهذا الغرض تحت اشراف الأمم المتحدة وعلى أساس القرارات التى أصدرتها .

وهذا الموقف من جانب المجتمع الدولى بتأييد الدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة كوسيلة أساسية لحل النزاع أعلن على لسان جميع ممثلى هذا المجتمع . فأكد كورت فالدهايم الأمين العام للأمم المتحدة فى تصريح صحفى بتاريخ ٦ يونيو ١٩٧٣ أن مجلس الأمن والأمم المتحدة هما المكان الوحيد الذى يمكن للأطراف المعنية أن تلتقى فيه وأن تتناقش (٢) . كما أعلن فى اجتماع له بتاريخ

---

(١) ومن ذلك دبلوماسية كيسنجر التى أدت الى الحصول على موافقة مصر واسرائيل على مشروع اتفاق النقاط الست الذى وضعه والذى وقع باشراف الأمم المتحدة ، وكان هدفه تحقيق استقرار لوقف اطلاق النار وازالة التهديد بجولة جديدة فى القتال . وقد أعلنت مصر أن التنفيذ السليم للخطوات التى تضمنها الاتفاق يعتبر خطوطا أولى لتنفيذ بقية قرارات مجلس الأمن نحو السلام . بيد أن هذه الدبلوماسية لم يكتب لها الاستمرار اذ لم يكد ينفذ البند الأول من الاتفاق وهو الاحترام الدقيق لوقف اطلاق النار حتى أوقفت مصر المباحثات بسبب مراوغة اسرائيل فى تنفيذ البند الثانى الخاص بموضوع العودة الى مواقع ٢٢ اكتوبر . كما أدت دبلوماسية كيسنجر الى توصل حكومتى مصر واسرائيل ـ طبقا لقرار مؤتمر جنيف ـ الى اتفاق لفك الاشتباك والفصل بين قواتهما المسلحة . ونص هذا الاتفاق على أنه لا يعد اتفاق سلام نهائى ، وانه يشكل خطوة أولى صوب سلام نهائى عادل ودائم وفى اطار مؤتمر جنيف . ولكن جولة كيسنجر الدبلوماسية فى مارس ١٩٧٥ لعقد اتفاق آخر لفصل ثان بين القوات لم تنجح بسبب تعنت اسرائيل .

(٢) يعاصر هذا التصريح المرحلة الأولى من المناقشة الشاملة لمشكلة الشرق الأوسط بالجمعية العامة .

١٩ سبتمبر ١٩٧٣ بمقر الأمم المتحدة مع مجموعة خاصة تؤمن بدور الأمم المتحدة أن الدبلوماسية الثنائية أثبتت عدم كفايتها فى حل القضايا الدولية ٠ وقال ان الدبلوماسية الثنائية العادية ـ رغم أهميتها ـ تمثل جانبا واحدا فقط من الجهاز الذى يعد للسلام ٠

وأكد كورت فالدهايم فى ذلك الاجتماع أن حقائق السياسة العالمية توضح أن العديد من المشكلات الكبرى لا يمكن الوصول الى تسوية بشأنها عن طريق المفاوضات الثنائية أو داخل نطاق تحسين العلاقات بين القوى العظمى ٠ وضرب بعض الأمثلة عن المشاكل الكبرى التى لايمكن حلها عن طريق هذين السبيلين، فذكر أزمة الشرق الأوسط ، والموقف فى قبرص ، والمشاكل المتفجرة فى جنوب افريقيا ، والصراعات المتفجرة فى جنوب شرق آسيا (٣) ٠

أما دول عدم الانحياز ـ وهى تمثل أكبر مجموعة دولية اذ تشمل معظم دول العالم الثالث ـ فانها تقع فى مكان الصدارة من مؤيدى الأمم المتحدة وبالتالى دبلوماسيتها كما سبق أن تناولنا موقفها هذا بالتفصيل فى موقعه من الدراسة، حيث بينا أن هذا التأييد كان من شأنه تدعيم المنظمة الدولية وتطوير قواعد القانون الدولى والأحكام التى نص عليها ميثاق الأمم المتحدة بما يتفق مع صالح قضايا الحرية والاستقلال والتقدم (٤) ٠ وقد بلغ من قوة هذا التأييد أن معارضى الأمم المتحدة يسوون فى موقفهم هذا بين المنظمة الدولية وخاصة الجمعية العامة وبين دول العالم الثالث بصفة عامة ودول عدم الانحياز بصفة خاصة بالنظر الى أن كثرتها العددية فى الجمعية العامة تتيح لها الوصول الى القرارات التى تتفق مع اتجاهاتها ، وذلك بعكس الحال فى مجلس الأمن حيث يقف حق الفيتو حائلا دون ذلك ، فضلا عن عدم ضمان الكثرة العددية ، كما يفسر تأييد دول عدم الانحياز للأمم المتحدة أيضا مخاوف

---

(٣) مما يلاحظ فى هذا الصدد أن كورت فالدهايم لم يبد تحمسا لدبلوماسية كيسنجر حين سئل عن رأيه حيالها فى حديث صحفى فى فيينا بتاريخ ١٨ نوفمبر ١٩٧٤ ـ فقال بأن السياسة التى تقوم على أساس خطوات صغيرة قد فشلت فى تحقيق أهدافها وان « كيسنجر يحاول دون أمل تحطيم الجليد » ٠

(٤) عبر عبد العزيز بوتفليقه وزير خارجية الجزائر عن هذا المعنى بقوله فى مؤتمر صحفى عقده بمقر الأمم المتحدة فى ٢١ ديسمبر ١٩٧٤ بمناسبة انتهاء أعمال الدورة التاسعة والعشرين التى رأسها « ان هذه الدورة قد أبرزت دور العالم الثالث ، وان هذه الدول ستعمل باصرار على أن يفهمها العالم ويحترم رأيها ويقدر أنها تريد المساهمة فى احداث تغييرات حقيقية فى موازين القوى الدولية وفى فرض حقوق الشعوب » ٠

اسرائيل من التوسع في عضوية مؤتمر جنيف الخاص بالشرق الأوسط بحيث تمثل فيه هذه الدول .

وقد برز موقف دول عدم الانحياز في تأييد الدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة لتسوية مشكلة الشرق الأوسط ومعارضة المفاوضات الثنائية خارج نطاقها في المشروع الذى تقدمت به ثمان من هذه الدول الى مجلس الأمن وصدر به القرار ١٩٧٣/٣٤٤ ، اذ كان يهدف الى منح صلاحيات أوفى بصورة محددة للأمين العام للأمم المتحدة ، بحيث يكون المؤتمر تحت رئاسة ومسئولية الأمم المتحدة مباشرة ، وبحيث تبقى الأمم المتحدة مسئولة بشكل مباشر عن السلام في الشرق الأوسط .

واتخذت كثير من الدول الأخرى هذا الموقف نفسه وهو تأييد أسلوب الدبلوماسية البرلمانية في الأمم المتحدة لحل الأزمة ، كما بدا ذلك واضحا في تأييد عقد مؤتمر جنيف وكفالة وجود الأمم المتحدة فيه ، ونجاح مشروع دول عدم الانحياز الآنف الذكر ، وفي البيانات المشتركة التى صدرت عن نتائج المباحثات التى أجريت بين وزير خارجية مصر وكل من وزراء خارجية كثير من الدول (٥) .

ويرجع تأييد المجتمع الدولى للدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة كوسيلة لا غنى عنها لتسوية أزمة الشرق الأوسط وعدم صلاحية المفاوضات الثنائية المباشرة بين العرب واسرائيل خارج اطار الأمم المتحدة الى العوامل الآتية : —

١ — ادراك المجتمع الدولى أن المشكلات الدولية التى تصدر فيها قرارات من الأمم المتحدة وتستعصى على الحل على الرغم من ذلك بسبب رفض أحد طرفى المشكلة تنفيذ هذه القرارات — وهى الحالة التى تنطبق على أزمة الشرق الأوسط وموقف اسرائيل — لابد أن تناط مسئولية التسوية الكفيلة باقرار السلم — وبالتالى اختيار أسلوبها والاشراف على التنفيذ — بمجلس الأمن

---

(٥) ومن ذلك النص في بيان المباحثات بين وزير خارجية مصر وايطاليا الصادر في القاهرة في ٢٩ ابريل ١٩٧٥ على أنه لا مناص من احراز تقدم سريع نحو تسوية سلمية مع التنويه بشكل خاص على استئناف عقد مؤتمر جنيف على أن يتم الاعداد له بعناية .

وما أشار اليه بيان المباحثات بين وزيرى خارجية مصر والمجر الصادر في القاهرة ٥ مايو ١٩٧٥ من ضرورة الاعداد الدقيق قبل استئناف مؤتمر جنيف للسلام ، من أجل التوصل الى حل نهائى للموقف .

كما أشار اعلان مؤتمر الكومنولث الذى عقد سنة ١٩٧٥ الى ضرورة اشتراك ممثلين حقيقيين وشرعيين للشعب الفلسطينى في مؤتمر جنيف الخاص بالسلام في الشرق الأوسط .

لعدم جدوى المفاوضات الثنائية المباشرة بين الطرفين نتيجة لذلك الرفض ، وان أية مفاوضات من هذا القبيل لا ينبغى أن تتم فى غيبة الأمم المتحدة اتقاء لما يجره فشل تلك المفاوضات من مخاطر اشتعال الحرب أو اثارة التوتر ، واحتمال امتداده الى العالم بأسره بحكم الطابع الدولى للأزمة .

٢ – ثقة معظم الدول بالأمم المتحدة لموضوعيتها واسهامها فى الخروج من الأزمات الدولية وتخفيف حدة التوتر .

٣ – تزايد هذه الثقة بفضل الدور الذى لعبته الامم المتحدة فى ازمة الشرق الأوسط لوقف اطلاق النار بعد نشوب حرب ١٩٧٣ .

المبحث الثانى

تقييم نتائج الدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة

يمكن القول بأن الدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة قد أحرزت نجاحا محدودا فى أزمة الشرق الأوسط بصفة عامة على الرغم من أنها لم تستطع وضع حد لها حتى الآن سواء فيما يتعلق بالمسألة الفلسطينية أو بما تفرع عنها من احتلال اسرائيل أراضى ثلاث دول عربية أعضاء فى الأمم المتحدة ، ولم يبدأ هذا النجاح الا منذ العدوان الثلاثى على مصر ، ولكنه لم يستمر بل اتخذ مسارا متذبذبا ، اذ سرعان ما تجمد تاركا المشكلة دون حل ، وكان ذلك أحد العوامل السلبية التى أدت الى العدوان الاسرائيلى سنة ١٩٦٧ ، ثم تجدد هذا النشاط بمواجهة الدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة – بعد تعثر – لذلك العدوان ، وعاد بعد ذلك الى الركود حتى نشبت حرب ١٩٧٣ ، وكان هذا الركود بدوره من العوامل السلبية التى أدت الى تلك الحرب .

وما لبثت الأمم المتحدة أن باشرت مهمتها فى حفظ الأمن والسلم من طريق الدبلوماسية البرلمانية فى مجلس الأمن لوقف هذه الحرب ووضع الخطوط النهائية للتسوية . ثم تنازع نشاط المنظمة الدولية فى العمل على الوصول الى هذه التسوية تياران يرمى أحدهما الى قيامها بدور فعال على أساس أن ذلك هو السبيل الأكثر ملاءمة لحل الأزمة تنفيذا لقرارات مجلس الأمن ، على حين يرمى الثانى الى اضعاف هذا الدور والالتجاء الى المفاوضات المباشرة بين أطراف النزاع خارج نطاق الأمم المتحدة للتحلل من تلك القرارات .

وفيما يلى بيان الصعود والهبوط فى مسار الأمم المتحدة فى المراحل المختلفة التى مرت بها مشكلة الشرق الأوسط : –

١ – اسهمت الدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة بقرار التقسيم الذى

انتهت اليه الجمعية العامة في ٢٩ نوفمبر ١٩٤٧ في خلق مشكلة فلسطين التي تولدت عنها مشكلة الشرق الأوسط ، وما زالت مستمرة حتى أنها تعد أكثر الأزمات الدولية ازمانا فضلا عن كونها أشدها خطرا ، ومن ثم فان الأمم المتحدة تتحمل جانبا من مسئولية هذه الأزمة وما تمخضت عنه من حروب أربعة وصل العالم بسبب اثنتين منها (١٩٥٦ ـ ١٩٧٣) الى شفا الهاوية (١) • ويزيد من هذه المسئولية أن قرار التقسيم يعد انحرافا عن أهداف المنظمة الدولية ، وتجاهلا صريحا لما نص عليه ميثاقها من مساعدة الشعوب في الحصول على استقلالها ومنع العدوان •

٢ ـ أحرزت الدبلوماسية البرلمانية للجمعية العامة نجاحا ملحوظا في أزمة العدوان الثلاثي على مصر ، ولم يقتصر الأمر في هذا على سرعة مواجهة هذا العدوان وتقرير ادانته ووقفه (القرار ٩٩٧ في ٢ نوفمبر ١٩٥٦) ، بل تمكنت الأمم المتحدة من تصفية آثاره باجبار المعتدين على الانسحاب من الأراضي التي استولوا عليها (٢) •

ومن مظاهر هذا النجاح انشاء قوة طوارىء دولية تابعة للأمم المتحدة ، وكان هذا الانشاء السابقة الأولى من نوعها في عمليات السلام التي تقوم بها الأمم المتحدة والتي تعد من أهم انجازاتها وبالتالي من أهم انجازات دبلوماسيتها البرلمانية (٣) •

٣ ـ لم تحقق الدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة نجاحا ذا شأن في مواجهة العدوان الاسرائيلي على البلاد العربية في ٥ يونيو ١٩٦٧ ، فقد عجز مجلس الأمن عن اصدار قرار بانسحاب القوات الاسرائيلية الى خطوط ٤ يونيو بسبب معارضة الولايات المتحدة ، وأخيرا أصدر مجلس الأمن في نوفمبر ١٩٦٧

---

(١) وجه بولجانين انذاره الشهير الى انجلترا وفرنسا بسبب عدوانهما على مصر في ٢٩ اكتوبر ١٩٥٦ بالتواطؤ مع اسرائيل • وقررت أمريكا وضع قواتها المسلحة في حالة تأهب في ٢٥ اكتوبر ١٩٧٣ بسبب اعلان الاتحاد السوفيتي عن اعتزامه ارسال قوات الى الشرق الأوسط لاجبار اسرائيل على الامتثال لقرارات وقف اطلاق النار •

(٢) لم تجن اسرائيل ـ شأنها في ذلك شأن انجلترا وفرنسا ـ ثمرة عدوانها باستثناء المرور في خليج العقبة •

(٣) أنشئت هذه القوة بناء على طلب الجمعية العامة بقرارها رقم ٩٩٨ الصادر في ٤ نوفمبر ١٩٥٦ الى الأمين العام للأمم المتحدة أن يرفع اليها خلال ثماني وأربعين ساعة مشروعا بانشاء قوة طوارىء دولية تابعة للأمم المتحدة يتم انشاؤها بموافقة الدول المعنية ، وتتولى تأمين وقف الأعمال العدوانية ومراقبتها وفقا لجميع نصوص قرارها رقم ٩٩٧ الصادر بتاريخ ٢ نوفمبر ١٩٥٦ •

قراره رقم ٢٤٢ ، بيد أن الامم المتحدة عجزت عن تنفيذه برغم صدوره بموافقة جميع الأعضاء سواء في ذلك المؤيدون منهم أو المعارضون لدور الدبلوماسية البرلمانية للمنظمة العالمية فى فض المنازعات الدولية ٠ ورغم عدم نصه على حقوق الشعب الفلسطينى (٤) ، فظلت المشكلة قائمة بسبب هذا العجز مهددة بحرب رابعة ، وهو الأمر الذى تحقق فعلا ٠

٤ - أسفرت ممارسة الدبلوماسية فى الأمم المتحدة عن اتخاذ خطوات ايجابية فى أعقاب نشوب حرب أكتوبر ، اذ كان لنشوب القتال فى المنطقة أثر بالغ على سير العمل فى الجمعية العامة وفى مجلس الأمن بعد ٧ سنوات تجمدت فيها امكانات الأمم المتحدة لحل الأزمة بسبب موقف اسرائيل والولايات المتحدة ٠ وكانت مسألة الشرق الأوسط أهم مسألة سياسية معروضة على الدورة الثامنة والعشرين للجمعية العامة ٠ ومع ذلك فان الدور الذى قام به مجلس الأمن كان أشد تأثيرا ، فقد عقد عدة اجتماعات لبحث الموقف الخطير ، وأصدر عددا من القرارات تعكس تصميم غالبية أعضاء المجلس على انهاء المشكلة من خلال العمل الجاد على تطبيق جميع نصوص القرار ٢٤٢ بدون تأخير ، بغية اقامة سلام عادل ودائم يأخذ فى الاعتبار حقوق شعب فلسطين ٠

ولئن كان مجلس الأمن لم يتمكن من اصدار أول قرار منذ نشبت الحرب فى ٦ أكتوبر الا يوم ٢٢ أكتوبر ، الا أن هذا القرار (٣٣٨/١٩٧٣) قد ربط وقف اطلاق النار الذى دعا اليه بالنص على بدء التسوية السلمية ربطا وثيقا(٥)، الأمر الذى من شأنه ألا يتيح الفرصة لاسرائيل لتثبيت احتلالها للأراضى العربية ، وبذلك استدرك القرار المشار اليه ما شاب القرارات التى أصدرها مجلس الأمن بوقف اطلاق النار فى حرب ١٩٦٧ من عدم النص على هذا الربط ٠ ومن ميزات هذا القرار أيضا خلوه من الغموض الذى شاب القرار ٢٤٢ وأدى الى الخلاف حول تفسيره واستغلال اسرائيل لذلك الخلاف فى تعطيل التسوية التى نص عليها القرار وبالتالى تثبيت الاحتلال ٠

---

(٤) على الرغم من عيوب القرار ٢٤٢ فانه تضمن تأكيد مبدأ أساسى من مبادىء القانون الدولى وهو عدم جواز الاستيلاء على الأراضى بالقوة ، اذ نص على ضرورة اقامة سلام عادل ودائم على أساس مبدأين أولهما انسحاب اسرائيل من الأراضى التى احتلت نتيجة للنزاع ٠ كما أسهم القرار فى تأكيد الوسائل والأساليب التى توصلت اليها الدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة لتسوية المنازعات الدولية بالنص على اتخاذ اجراءات منها انشاء مناطق منزوعة السلاح لضمان الحرية الاقليمية والاستقلال السياسى لكل دولة فى المنطقة ٠

(٥) بناء على الفقرة الثالثة من القرار ونصها « يقرر مجلس الأمن أن تبدأ المفاوضات فورا وفى وقت واحد مع وقف اطلاق النار بين الأطراف المعنية تحت الاشراف الملائم بهدف اقامة سلام عادل ودائم فى الشرق الأوسط »٠٠

وتبدو فاعلية الدور الذى اضطلعت به الدبلوماسية البرلمانية لمجلس الأمن فى « التحرك السريع من جانب الأمم المتحدة لتشكيل قوة الطوارئ الدولية فى مصر مما أزال أخطر تهديد تعرض له السلام العالمى منذ المجابهة الأمريكية السوفيتية خلال أزمة الصواريخ فى كوبا عام ١٩٦١ » (٦) ·

ويرى كورت فالدهايم الأمين العام للأمم المتحدة أن « هذا التحرك السريع والفعال من جانب المنظمة الدولية كان نقطة تحول بالنسبة لها ، فقد أدرك العالم لأول مرة ـ بعد حملات النقد المتعددة ـ الحاجة الى الأمم المتحدة مرة أخرى · وانه قد اتضح بسبب تطورات أزمة الشرق الأوسط أنه من المفيد لدرجة كبيرة أن تقوم الأمم المتحدة بدورها · وليس من شك فى أن مكانة الأمم المتحدة آخذة فى الازدياد » (٧) ·

ومن النتائج الايجابية التى اسفرت عنها ممارسة الدبلوماسية البرلمانية فى مجلس الأمن أيضا اصدار القرار رقم ٣٤٤ بتاريخ ١٥ ديسمبر ١٩٧٣ فى شأن قيام الأمم المتحدة ـ ممثلة فى أمينها العام ـ بدور كامل وفعـــال فى مؤتمر السلام الخاص بالموقف فى الشرق الاوسط والذى نص القـــرار على انعقاده فى جنيف تحت اشراف الأمم المتحدة · فان صدور هذا القرار الذى تقدمت بمشروعه دول عدم الانحيازالأعضاء فى المجلس يعبر عن تأييد المجتمع الدولى ـ ممثلا فى مجلس الامن ـ لأسلوب الدبلوماسية البرلمانية للمنظمـة الدولية فى معالجة المشكلات الدولية واعتبـاره أكثر ملاءمة من المفاوضات التقليدية المباشرة خارج نطاق الأمم المتحدة ·

ولم تكن قيمة هذا القرار مقصورة على مضمونه هذا ، بل كان له نصيب

---

(٦) من تصريح صحفى لكورت فالدهايم فى ٢٢ اكتوبر ١٩٧٣ بشـــأن الجهود الدبلوماسية التى قام بها ولا سيما فيما يتعلق بالطريقة التى تم بهـا اشتراك الأمم المتحدة فى الجهود الثنائية التى قام بهـــا كيسنجر والزعماء السوفييت لمنع تدهور الموقف بين الدولتين · وقد جاء فى هذا التصريح قوله « لقد كانت أخطر أزمة دولية منذ أزمة كوبا · وقد جاءت الدول الصغيرة فى مجلس الأمن بمشروع قرار بتشكيل قوات الطوارئ الدولية ، وأعطانى ذلك المشروع الضوء الأخضر ، وبعد ٢٤ ساعة كانت طلائع قوات الأمم المتحدة قد وصلت الى مصر للفصل بين القوات المتحاربة فى المنطقة ، وأسهمت فى تجنب حدوث المواجهة بين القوتين العظميين ، تلك المواجهـــة التى كانت تهـــدد العالم » ·

(٧) تصريح فالدهايم الآنف الذكر ، ومن الواضح ـ كمـــا نقلت وكالات الأنباء ـ انه يشير الى حملات النقد المتزايدة التى كانت الولايات المتحـــدة توجهها الى الأمم المتحدة خلال السنوات الاخيرة ، وكان هذا الخلاف قد ازداد حدة بعد طرد فورموزا من المنظمة الدولية منذ ١٩٧١ ·

من الفاعلية ، اذ شاركت الأمم المتحدة بجهودها فى التوصل الى الاتفــاق العسكرى الخاص بالفصل بين القوات المصرية والاسرائيليــة والذى تم فى يناير ١٩٧٤ ، مما « أظهر أن المنظمة الدولية قادرة على النهوض بدور من أكثر الادوار فائدة فى التوصل الى السلام » ٠ (٨)

أما فيما يتعلق بالنتائج التى أسفرت عنها ممارسة الجمعية العامة للدبلوماسية البرلمانية فى شأن أزمة الشرق الأوسط بعد دورها الفعال فى مواجهة العدوان الثلاثى سنة ١٩٥٦ فيمكن اجمالها فى ضوء ما تقدم على الوجه الآتى : —

١ — عقدت دورة طارئة للجمعية العامة دعا اليها الاتحاد الســوفيتى فى أعقاب حرب يونيو ١٩٦٧ مباشرة وبعد فشل مجلس الامن فى اصدار قرار بانسحاب اسرائيل ، ولكن هذه الدورة باءت بالفشل أيضا ٠ ثم نظرت المشكلة فى الدورة السنوية العادية وقدمت خلالها خمسة مشروعات قرارات سقطت جميعا بسبب الضغوط الامريكية كما أسلفنا القول ٠

٢ — اتسمت الدبلوماسية البرلمانية للجمعية العامة بالسلبية فى معالجة الأزمة خلال السنوات من ١٩٦٨ الى ١٩٧٣ ، ولكنها حققت نجاحا فى مجال تأكيد مبادىء ميثاق الأمم المتحدة وقواعد القانون الدولى والمواثيق الدولية الاخرى بما أسفر عنه نشاطها من اتخاذ عدة قرارات منذ ١٩٦٨ تندد بانتهاك اسرائيل الحقوق الانسانية فى الأراضى العربية المحتلة ، ومن أهم هذه القــرارات القرار ٢٥٤٦ لعام ١٩٦٩ الذى ندد بهذا الانتهاك واستنكر بشدة السياسات والتدابير الاسرائيلية المتبعة فى تلك الأراضى ٠

٣ — من القرارات ذات الأهمية الخاصة أيضا — من حيث تأكيد قواعــد القانون الدولى — قرار الجمعية العامة رقم ٢٧٩٩ لعام ١٩٧١ بالتنديد بتحدى اسرائيل لمبدأ أساسى من مبادىء القانون الدولى والعلاقات الدولية وهو عدم الاستيلاء على أراضى الغير بالقوة ٠

وكان ذلك القرار خطوة الى قرار آخر أعم وأشمل وهو القرار ٢٩٤٩ فى الدورة السابعة والعشرين ٠ ذلك أنه الى جانب تأكيده مبدأ عدم مشروعية الاحتلال الاسرائيلى ، اعترف بالحق الفلسطينى كعنصر أساسى فى قيــام سلام دائم وعادل ٠ وبهذين المبدأين عالج المسألة الرئيسية فى أزمة الشرق

---

(٨) تصريح الأمين العام للأمم المتحدة فى مؤتمر صحفى عقده بمقــرها بتاريخ ١٠ ينــاير ١٩٧٤ ٠ كما صرح الرئيس الســادات فى مؤتمر صحفى عقده بالجزائر فى ٢١ يناير ١٩٧٤ أن « جميع الاطراف المعنية قد شاركت فى اعداد الاتفاق بطريقة مباشرة أو غير مباشرة ، وأن كل جهد يقــوم به الدكتور كيسنجر يتم بتنسيق بين الدولتين الأعظم ، وأن ذلك لا يتم فى غيبة الأمم المتحدة » ٠

الأوسط . كما طالبت الجمعية العامة فى هذا القرار ببحث كل التدابير التى من شأنها تنفيذ القرار ٢٤٢ ، وفى هذا اشارة ضمنية الى استخدام الفصل السابع من فصول الميثاق وهو الخاص بتدابير الردع ، كما سبق أن نوهنا (٩) .

٤ ـ ان أهم نتيجة ايجابية من نتائج ممارسة الدبلوماسية البرلمانية فى الجمعية العامة فى أزمة الشرق الاوسط تحققت فى الدورة التاسعة والعشرين، اذ كانت تلك الدورة نقطة تحول حاسم بالنسبة للحقوق المشروعة لشعب فلسطين . فقد أصدرت الجمعية العامة ـ ضمن ستة قرارات أكدت الحقوق الفلسطينية ـ قرار قبول منظمة التحرير الفلسطينية كعضو مراقب بالمنظمة الدولية ، وقرار الاعتراف بحقوق الشعب الفلسطينى وفى مقدمتها حق تقرير المصير ، وقد واصلت الدبلوماسية البرلمانية للجمعية العامة بذلك ما بدأته من تطوير قواعد القانون الدولى الحديث بالاعتراف بشرعية حركات التحرير وحقها فى تمثيل شعوبها فى الأمم المتحدة بصفة مراقب مما يعد فى نفس الوقت تطويرا للقواعد المنصوص عليها فى ميثاق الأمم المتحدة وهو تطوير يتمشى مع روحه ، ويستظل بمقاصد المنظمة الدولية ومبادئها ، ويساعد على حفظ السلم والأمن الدوليين .

ويتبين من النتائج التى أوردناها أن الدبلوماسية البرلمانية للمنظمة الدولية قد أحرزت تقدما فى مساعيها لاقامة سلام عادل ودائم فى الشرق الأوسط ، ولكنها لم تنجح بعد فى تحقيق هدفها النهائى وهو اقامة هذا السلام . ومن الواضح أيضا أن هذا التعثر يرجع الى ما يشوب الأمم المتحدة وبالتالى وسائلها وأساليبها الدبلوماسية من قصور خارج عن نطاق تمكنها لأنه متعلق بالنظام الدولى بصفة عامة ، كما يتمثل فى القطبية الدولية الثنائية التى لم تتحول بعد الى القطبية المتعددة ، وكما تمثله أنماط السياسة والعلاقات الدولية فى ظل ميزان القوى القائم ، ولأنه متعلق بصفة خاصة بقدرة الدول الكبرى ذات العضوية الدائمة فى مجلس الامن ـ ولا سيما الدولتان العظميان ـ فى اتجاهات الجمعية العامة والفروع الأخرى للمنظمة الدولية ـ وبالتالى فى حصيلة هذه الاتجاهات ـ كما تبدو فى التصويت وفى نوع القرارات التى تصدر ـ بحكم

---

(٩) من أهم ما تضمنه هذا القرار أيضا ـ من حيث تدعيم قواعد القانون الدولى والحث على اتخاذ التدابير الرادعة حيال المخالفين ـ التأكيد بأن التغييرات التى أقدمت عليها اسرائيل فى الأراضى العربية المحتلة تتنافى ومواثيق جنيف لعام ١٩٤٩ وتعتبر ملغاة ولا أثر لها ، ودعوة القرار كل دول العالم الى عدم الاعتراف بهذه التغييرات وأن تتجنب أية أفعال ـ بما فى ذلك تقديم المعونة الى اسرائيل ـ قد يكون من شأنها تشكيل اعتراف بالاحتلال الاسرائيلي .

الوزن الدولى الذى تتمتع به القوى الكبرى ونفوذها لدى الدول الوسطى والصغرى ٠

وفضلا عن ذلك فان قرارات الجمعية العامة ـ وهى الأصدق تمثيلا من مجلس الأمن للدبلوماسية البرلمانية للمنظمة الدولية ـ يعوزها عنصر الالزام مما يجعل المبادىء والقواعد التى تتمخض عنها تعتمد على قوة الرأى العام العالمى فى الضغط على القوى الكبرى للاتفاق فيما بينها على تنفيذها لأنه بدون هذا الاتفاق تفقد هذه القرارات فاعليتها ، وبالتالى تعجز الدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة عن فض المنازعات بالطرق السلمية مما يؤدى الى الاخفاق فى أداء وظيفتها الاساسية وهى حفظ السلم والأمن الدوليين ٠

وقد أثرت هذه العوامل ـ وخاصة سيطرة الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى على مجلس الأمن ، ونوع العلاقة القائمة بينهما ـ فى نتائج الدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة فى أزمة الشرق الاوسط من حيث مضمون القرارات ومن حيث فاعليتها وذلك على الوجه التالى :ـ

أولا ـ أثر اتفاق الدولتين العظميين فى موقفهما من النزاع :

١ ـ أسفرت الدبلوماسية البرلمانية للجمعية العامة عن اصدار قرار التقسيم المجحف بحقوق الشعب الفلسطينى بناء على اتفاق الكتلتين الغربية والشرقية على مشروع هذا القرار ٠

٢ ـ قامت هذه الدبلوماسية بدور فعال فى أزمة العدوان الثلاثى اذ تمكنت من وضع مبادىء الميثاق موضع التنفيذ ، وذلك بفضل اتفاق الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى على ذلك ٠

٣ ـ اتخذت هذه الدبلوماسية موقفا سلبيا من الازمة خلال السنوات ٦٨ ـ ١٩٧٣ مما أدى الى نشوب حرب أكتوبر ١٩٧٣ ، ولئن كان هذا الموقف مرده أساسا الى التحيز الأمريكى لاسرائيل التى أصرت على انتهاج أسلوب المفاوضات الثنائية المباشرة ورفض أسلوب الدبلوماسية البرلمانية للمنظمة الدولية فى البحث عن تسوية للنزاع ، فان من أسبابه أيضا رغبة الدولتين العظميين معا فى تجميد الوضع برمته (١٠)

---

(١٠) صرح الرئيس السادات فى حديث الى رئيس تحرير مجلة تايم الامريكية فى ١٨ مارس ١٩٧٣ أن « البيان المشترك الذى صدر فى أعقاب اجتماع القمة الأول الذى عقد بين نيكسون وبريجنيف فى موسكو عام ١٩٧٢ تضمن جملة بالغة الحساسية سببت لنا ضيقا شديدا ، فقد ذكر البيان أن الطرفين قد اتفقا على استرخاء عسكرى فى المنطقة ، وهو ما كان يعنى عندئذ أن حالة اللا حرب واللا سلم التى سادت المنطقة وسببت لنا كثيرا من المتاعب =

ابقاء على الانفراج الدولى ، وذلك بالرغم من تأييد الاتحاد السوفيتى للعرب ، وادانته لاسرائيل لعدم تنفيذها قرارات المنظمة الدولية ، ومن وقوف الولايات المتحدة على الطرف النقيض ٠

٤ ـ اشتركت الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى بعد نشوب حرب أكتوبر فى طلب عقد جلسة لمجلس الأمن وذلك بتاريخ ٢١ أكتوبر ، وتقدما سويا بمشروع للمجلس أسفر عن اصدار القرار ٣٣٨ الخاص بوقف اطلاق النار والبدء فورا فى تنفيذ القرار ٢٤٢ ٠ وتقدمت الدولتان فى اليوم التالى بمشروع مشترك أيضا صدر به القرار ٣٣٩ ٠ ثم وافقتا على مشروع دول عدم الانحياز الذى صدر به القرار ٣٤٠ الخاص بطلب انشاء قوة طوارىء ٠ كما وافقتا أيضا على المشروع الذى صدر به القرار ٣٤١ الخاص باعتماد تقرير الامين العام عن انشاء هذه القوة (١١) ٠

٥ ـ اشتركت الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى فى توجيه الدعوة الى الامين العام للأمم المتحدة والاتحاد السوفيتى فى توجيه الدعوة الى للاشتراك فيه تحت اشراف الامم المتحدة ٠

٦ ـ اشتركت الدولتان العظميان فى تحديد حجم الدور الذى تقوم به الأمم المتحدة فى مؤتمر جنيف وبالتالى فاعليتها ، على ان يؤخذ فى الاعتبار أن الولايات المتحدة تتحمل المسئولية الاولى فى عدم وفاء ذلك الدور بالآمال التى كانت معقودة عليه نظرا لتفضيلها المفاوضات الثنائية المباشرة

= والمأزق يراد لها أن تستمر ، وفى الاجتماع الثانى الذى عقد فى واشنطن كان واضحا ان القوتين الاعظم قد سارتا خطوة اخرى فى هذا الاتجاه ، اذ ان البيان المشترك الذى أذيع عن هذا الاجتماع لم يترك مجالا للشك فى أن المشكلة يراد لها أن تتجمد من جديد والحق اننى عندما اتخذت قرار الحرب لم أكن موقنا من ردود فعله لان الدولتين الاعظم كلتيهما كانتا تريدان تجميد الوضع برمته » ٠

(١١) اشاد بريجنيف بهذه المشاركة فى تصريح له بتاريخ ٢٩ نوفمبر ١٩٧٣ جاء فيه ان سياسة الانفراج الدولى التى ينهجها الاتحاد السوفيتى كانت السبب فى منع تدهور الموقف فى الشرق الاوسط وقال « لو أن هذه الصراعات نشبت فى جو من التطور العالمى والعلاقات غير الطبيعية بين الاتحاد السوفيتى وأمريكا لكان الصراع فى الشرق الاوسط أشد عنفا وخطورة ولا صبح مهددا للسلام العالمى وفى ظل هذه الظروف المتوترة لم يكن ممكنا احتمال قيام مبادرة مشتركة سوفيتية أمريكية كما حدث وقد أيدتها دول أخرى ، وكانت نتيجتها القرارات المعروفة التى أصدرها مجلس الامن حول الشرق الاوسط والتى أتاحت وقف اطلاق النار ٠

اسلوبا لتسوية النزاع ومسايرة الاتحاد السوفيتى لها فى هذا الاتجاه الخاص بدور الأمم المتحدة حفاظا على مناخ الانفراج الدولى ٠

أثر اتخاذ احدى الدولتين القطبين موقفا معارضا للأخرى وللجماعة الدولية عامة :

١ – عجز الدبلوماسية البرلمانية للمنظمة الدولية فى الجمعية العامة أو فى مجلس الأمن عن أداء دورها فى مواجهة العدوان الاسرائيلى سنة ١٩٦٧ بسبب تحيز الولايات المتحدة الى جانب اسرائيل ورفضها التعاون مع الاتحاد السوفيتى فى تنفيذ المبادىء التى يقضى بها الميثاق فى هذا الشأن ٠

ولئن كانت الولايات المتحدة قد وافقت أخيرا على القرار رقم ٢٤٢ فانها مسئولة عن تأخير اصدار هذا القرار منذ قامت اسرائيل بعدوانها فى ٥ يونيو حتى صدر هذا القرار فى ٢٢ نوفمبر ، كما أنها تتحمل المسئولية الأولى فى استخدام لورد كارادون صيغة غامضة للمشروع واستغلال اسرائيل لهذا الغموض فى عدم الانسحاب تظاهرها فى ذلك الولايات المتحدة،اذ كان مقصد كارادون من ذلك ترضية جميع الأطراف(١٢) حتى لو كان ذلك على حساب اقرار المبادىء الاساسية التى ينص عليها الميثاق والقانون الدولى بوضوح (١٣) ٠

٢ – عجز مجلس الأمن عن تنفيذ أى قرار من القرارات التى اتخذها ضد اسرائيل منذ عام ١٩٤٨ حتى مذبحة بيروت عام ١٩٧٣ بسبب موقف الولايات المتحدة ، اذ كان مقصد كارادون من ذلك جميع الأطراف (١٢) الثانية العظمى وهى الاتحاد السوفيتى والجماعة الدولية بصفة عامة ٠

٣ – فشل مجلس الأمن فى اقرار مشروع دول عدم الانحياز الثمانية الأعضاء فى المجلس والذى تقدمت به هذه الدول فى يوليو ١٩٧٣ رغم ما حظى

---

(١٢) مما يدل على ذلك قول كارادون فى حديث أدلى به لصحيفة الأهرام فى ٢٥ مايو ١٩٧٥ « لقد قلت فى يونيو ١٩٧٤ انه ليس من الضرورى تعديل القرار ٢٤٢ لأن المبادىء الخاصة به مازالت قائمة٠وأضيف الى تصريحى هذا أنه من الضرورى اضافة بعض البنود للقرار مثل حق تقرير المصير بالنسبة للفلسطينين ٠

(١٣) مما يؤكد هذه المسئولية أيضا أن جميع الدول قد أخذت بالتفسير العربى للقرار ٢٤٢ باستثناء اسرائيل والولايات المتحدة ، كما أن عدم ربط هذا القرار بين الانسحاب وبدء التسوية الشاملة لم يكن قصورا فى المضمون أو الصياغة بقدر ما كان وسيلة لترضية هاتين الدولتين ٠

به من تأييد شبه اجماعى من أعضاء المجلس اذ جاء التصـويت على الموافقة بـ ١٣ دولة ، ولم تشترك الصين فى التصويت ، وكان مرد هذا الفشل الى استخدام الولايات المتحدة الفيتو ٠

٤ - تأخير مجلس الامن فى اصدار قرار فى شأن حرب اكتوبر منذ نشبت يوم ٦ حتى يوم ٢١ - ٢٢ بسبب اصرار الولايات المتحدة على النص فى المشروع المقدم بوقف اطلاق النار مع عوده الاطراف الى مواقعهم قبل نشوب القتال ، وكانت القوات المصرية قد عبرت قناة السويس واتخذت مواقعها على الضفة الشرقية بعد تحطيم خط بارليف ٠ وكانت وجهة النظر الامريكية هذه مخالفة لوجهة النظر السـوفيتية وللكثرة الغالبة من أعضاء مجلس الأمن ٠

ويستفاد مما تقدم أن الدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة تخضع لتأثير عوامل السياسة الدولية بصفة عامة وسياسة كل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى بصفة خاصة ٠ فاذا كانت هذه العوامل مواتية اتســمت هــذه الدبلوماسية بالفاعلية ، واذا لم تكن كذلك أصابها العجز ٠

كما يستفاد أيضا أن الحملات التى توجه لهذه الدبلوماسية أو للأمم المتحدة بصفة عامة ينبغى أن توجه الى القوى الكبرى المسيطرة عليها والتى تضــع مصالحها فى المقام الأول ولو كان تحقيق هذه المصالح يهدد الســلم والأمن الدوليين ويمثل انتهاكا لقواعد القانون الدولى ومبادىء ميثاق الامم المتحـدة وغيره من المواثيق الدولية ٠

فمناورات الدول الكبرى وخاصه الولايات المتحـدة هى التى حالت دون تنفيذ القرار ٢٤٢ رغم أنه صدر بموافقة أعضاء مجلس الأمن جميعا ومنهـم الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة وكان ينبغى تنفيذه فورا ٠ وقد أدى موقف تلك الدولة الأخيرة الى ترك المشكلة بغير حل مما أفسح المجال للاشتباكات المستمرة والتى انتهت بالحرب ٠

وهكذا أصبح اجماع الجماعة الدولية على راى معين لا يكفى لتمكين الأمم المتحدة من القيام بدورها الأساسى فى الحفاظ على السلام والأمن الدوليين ، بل يكفى أن تتقاعس احدى الدول ذوات العضوية الدائمـة فى المجلس عن المشاركة فى هذا الدور لكى يشل دور المنظمة الدولية فى تحقيق الهـدف الذى أنشئت من أجله فى المقام الاول ٠

الفصل الخامس

مستقبل الدبلوماسية البرلمانية في المنظمة الدولية

المبحث الأول

استقرار الدبلوماسية المفتوحة

يمكن ان نستشف الاتجاه العام لنمط الدبلوماسية الذى سيسود العلاقات الدولية فى المستقبل من تحليل العلاقة بين الانواع المختلفة للدبلوماسية فى عالم اليوم وبين الخصائص المميزة للمجتمع الدولى فى هذا العالم ومتغيراته المحتملة للوقوف على أيها اكثر تكيفا مع تلك الخصائص ومسار تطورهـا ، وبالتالى اوفر من سائر الانواع حظا فى الاستقرار فى الحاضر والنمو فى المستقبل • ولا شك اننا نصبح أكثر قدرة على التنبؤ بهذا الاتجاه العام اذا استهدينا بالتطور الذى مرت به النظم الدبلوماسية عبر العصور من حيث عوامل كل مرحلة ونتائجها ، واتخذنا من الدور الذى اضطلعت به الدبلوماسية البرلمانية للمنظمة الدولية فى أزمة الشرق الأوسط نموذجا تطبيقيا يهتدى به أيضا •

وقد عرف المجتمع الدولى عبر تاريخه الطويل ثلاثة انظمـة رئيسية للدبلوماسية على التعاقب هى الدبلوماسية السرية والدبلوماسية المفتوحة أو العلنية والدبلوماسية البرلمانية فى المنظمات الدولية •

انقضاء عصر الدبلوماسية السرية :

لقد زال نظام الدبلوماسية السرية ــ وعماده المعاهدات السرية ــ بانقضاء عصر الاستعمار القديم وكان هذا النظام من أهم الادوات المستخدمة فى تحقيق أهدافه وقد عدت المعاهدات السرية احدى العلل التى أدت الى الحرب العالمية الأولى ، فنبذها المجتمع الدولى (١) ، وأصبح النظام الذى تقوم عليه

---

(١) عبر كورت فالدهايم الأمين العام للأمم المتحدة عن هذه الحقيقة بقوله فى ١ مايو ١٩٧٢ « ان اعتماد الدول الكبرى على الدبلوماسية السرية وحدها لن يقود الا الى حرب جديدة » • وهو يعنى بالدبلوماسية السرية هنا المفاوضات الثنائية بين تلك الدول خارج اطار الأمم المتحدة دون اعلان نتائجها •

غير معترف به منذ أذاعت الثورة الروسية سنة ١٩١٧ المعاهدات والاتفاقات السرية التى عقدت فى عصر القيصرية والحكومة المؤقتة ، وصدر مرســوم السلام بانهاء الدبلوماسية السرية ، ثم أعلن ولسون فى مؤتمــر الصــلح بباريس سنة ١٩١٩ ألا معاهدات أو مفاوضات سرية ٠

وأصبح عدم الاعتراف بنظام المعاهدات السرية مقننا بمقتضى نص المادة ١٨ من عهد العصبة الذى يقرر ضرورة تسجيل كل معاهدة أو التزام دولى قامت بعقده أية دولة عضو بالعصبة ، وأن تقوم أمانة العصبة بنشر هذا الالتزام الدولى ، والا أصبح الالتزام به غير ملزم ٠ وبقيام الأمم المتحدة أنتقل نفس المبدأ الى ميثاقها فى المادة ١٠٢ ٠

ويستفاد من هاتين المادتين أن التحريم مقصور على المعــــاهدات السرية فلا يمتد الى المفاوضات السرية التى تؤدى الى عقد هذه المعاهدات ٠ ومعنى ذلك أن الالتزام بمبدأ العلانية محله السياسة الخارجية للدولة لا الدبلوماسية٠ ذلك لأن السياسة الخارجية فى عصر التنظيم الدولى ـ حيث توطدت أركان الديمقراطية فى العالم ـ لا يمكن الالتزام بها سرا فى معاهدات أو اتفاقات او وعود لا تعلن على المواطنين ليناقشوها ويعلنوا عن موافقتهم أو رفضهم لها عن طريق الصحافة وغيرها من وسائل التعبير عن الرأى ، وكذلك باجازتها والتصديق عليها من قبل المجالس التشريعية ٠ ويأتى بعد ذلك دور الاعـلان عن السياسة الخارجية ومواثيقها والتزاماتها فى الحقل الدولى مهما كانت الظروف ٠ وفى ظل هذه العلانية يستطيع كل شعب أن يتبين خطط السياسة الخارجية لدولته ومعالمها ، وان تتعرف كل دولة على سياسة الاخرى (٢)٠

اما الاتصالات الدبلوماسية التى تتخذ صورة المفاوضات والتى تنجم عنها تلك المواثيق فقد ظلت السرية طابعها الغالب ولم يحظرها التشريع الدولى أو يضع قيدا عليها ٠ ومن ثم فان دعوة الثورة الروسية الى علانية المفاوضات لم تتحقق عمليا ، مثلها فى ذلك مثل دعوة ولسون فى البند الاول من نقاطه الأربع عشرة التى أعلن عنها فى يناير سنة ١٩١٨ من أن المســـتقبل يجب ألا يشهد سوى مواثيق مفتوحة تم الاتفاق عليها فى جو من العلانية ٠

تحقق نظرية الدبلوماسية المفتوحة :

وهكذا تحققت الدبلوماسية المفتوحة على مسرح التنظيــم الدولى بمقتضى نص المادة ١٨ من العهد والمادة ١٠٢ من الميثاق ، مع قصر نطاقها على نتــائج المفاوضات أى المعاهدات والاتفاقات دون هذه المفاوضات ، وقد تدارك التنظيم الدولى بذلك عيوب المعاهدات السرية واهمها بث الريبة وفقد الثقـــــة بين

---

(٢) عز الدين فوده ، النظم الدبلوماسية ، ص ٦٦ ، ١٧٨ ٠

الشعوب والحكومات على المستوى الداخلي ، وبين الحكومات بعضها وبعض على المستوى الدولى ، وما يترتب على ذلك من الاضرار بالسلم والأمن الدوليين من جانب وبتضامن المجموعة الدولية وتعاونها بعضها مع بعض فى سـبيل تبادل المصالح من جانب آخر .

غير أنه لا يمكن القول أن المعاهدات السرية قد انقضت الى غير رجعة ، بل الصحيح أن يقال انها محظورة دوليا . ذلك أنه مازالت هناك معاهدات تعقد رهن الخفاء بالمخالفة للمبادىء الدولية ولطبيعة العصر ، ولا يزاح النقاب عنها ا لابعد أمد يقصر أو يطول ، فيلقى عاقدوها ادانة صارخة من المجتمـع الدولى بل من شعوبهم ذاتها لقاء استهانتهم بالرأى العام المحلى والعـالمي وانتهاكهم لحرمته المتمثلة في القانون الدولى . وقد ترتب على عدم اختفـاء ظاهرة الاتفاقات السرية نهائيا أن الخوف منها مازال يشوب المجتمع الدولى ، ويبث الريب بين الدول بعضها وبعض ، تستوى فى ذلك الدول الكبرى حيال بعضها وبعض والدول الصغرى حيال الدول الكبرى ، مما قد يعرض العلاقات الدولية وبالتالى السلم والأمن للخطر .

ومن أمثلة المعاهدات السريه التى عقدت حديثا ـ على الرغم من سيادة عصر الامم المتحدة الذى يمثل اوج ازدهار الدبلوماسيه المفتوحة وتطـورها الى الدبلوماسية البرلمانيـه ـ المعاهـدة السريه بين ايدن وبن جـوريون وجي موليه للعدوان على مصر سنة ١٩٥٦ (٣) ، وكذلك الاتفاقية التى أبرمها اديناور المستشار الالمانى السابق وديفيد بن جوريون رئيس وزراء اسرائيل بشـأن امداد الاخيرة بشحنات الاسلحه ، وهو الاتفاق الذى غرس بذور الشك بين الدول العربية وحكومة بون ، وحال دون اقامة علاقات دبلوماسية طبيعية بين الجانبين زمنا طويلا (٤) ، ومن ذلك أيضا اعلان السناتور هنرى جاكسون أن

---

(٣) لم يحصل أحد من الباحثين العرب على وثيقة هذه المعاهدة بسبب حظر كثير من الدول الاطلاع على وثائقها قبل مضى حقبة زمنية معينة .

(٤) من تصريح لاير هارد ايبلر وزير التعاون الاقتصادى فى ألمانيا الغربية فى ٢٢ نوفمبر ١٩٧٣ لدى عودته من زيارة للقاهرة . وقد أضاف الى هذا قوله ان عدم الثقة الذى مازال قائما يهدد بأن يثقل طويلا على علاقات ألمانيـا الغربية بالعالم العربى .

ومن الاتفاقات السرية التى أبرمت فى شأن صفقات السلاح أيضا ما أذاعته وكالات الانباء فى ١٨ سبتمبر ١٩٧٤ نقلا عن احدى صحف جنوب أفريقيا من أن الولايات المتحدة قد اتفقت سرا على بيع طائرات هليوكوبتر عسـكرية وطائرات استطلاع لجنوب أفريقيا رغم الحظر المفروض على بيع السلاح للدولة العنصرية ، وأن الداقع الى هذا الاتفاق هو التطورات التى وقعت فى أنجولا وموزمبيق . ومن ذلك أيضا اعلان حكومة جنوب افريقيا فى يناير ١٩٧٦ ـ تبريرا لعدوانها على أنجولا ـ أنها دخلتها بموجب معاهدة سرية مـع حكومة البرتغال .

الرئيس السابق نيكسون عقد اتفاقا سريا مع حكومة (سايجون) عند توقيع اتفاقات باريس للسلام وعد فيه بشن هجومى انتقامى على فيتنام الشمالية ، اذا ما خرقت حكومة هانوى هذه الاتفاقات بارسال قواتها الى الجنوب (٥) ٠

ومما يدل على عدم اختفاء شبح المعاهدات السرية وما يكتنفه من مخاوف ، تأكيد بعض الدول الكبرى للقوى المنافسة أو للقوى الصغرى التى تريد كسبها الى جانبها أو للرأى العام المحلى فيها أو للرأى العام العالمى أنها لم تعقد معاهدات أو اتفاقات سرية فى شأن مسائل تشغل اهتمام هذه القوى أو ذلك الرأى العام مثل تأكيد الولايات المتحدة للصين أنها لم تعقد أية اتفاقات سرية ضدها أثناء محادثات القمة الامريكية السوفيتية فى واشنطن (٦) ٠

المبحث الثانى

ضرورة الدبلوماسية البرلمانية ومعوقاتها

انتهى الصراع بين أنصار الدبلوماسية القديمة وأنصار الدبلوماسية الحديثة لصالح الفريق الاول بعد الحرب العالمية الأولى ٠ بيد أنه أعقبه صراع مماثل بين مؤيدى الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة ومعارضيها ممن يتشبثون بالدبلوماسية التقليدية القائمة على المفاوضات المباشرة بين أطراف النزاع خارج نطاق المنظمة الدولية كما هو متمثل الآن فى أزمة الشرق الاوسط ٠ ومن الطبيعى ان الفريق الاول لا يدعو الى الغاء المفاوضات المباشرة فى جميع الأحوال ٠ ولكن منشأ الخلاف أنه ينكر أن تكون هذه المفاوضات هى الطريق الوحيد لتسوية المشكلات التى تنشأ بين الدول تسوية سلمية كما يذهب الى ذلك معارضو الدبلوماسية البرلمانية ٠

وقد بينا صحة رأى أنصار الدبلوماسية البرلمانية من خلال عرض مراحل التطور التى مرت بها أزمة الشرق الأوسط فى مجلس الأمن والجمعية العامة للأمم المتحدة وموقف كل من مصر واسرائيل خلال هذه المراحل ٠ وبدا واضحا من استعراض آراء أعضاء المجتمع الدولى ان الكثرة الغالبة تؤيد التسوية من طريق الدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة مما يدل على ترجيح كفتها على

---

(٥) وكالات الانباء فى ١٠ ابريل ١٩٧٥ ٠

(٦) هذه المعلومة مستقاة من الصحف الصادرة فى ٢٧ يونيو ١٩٧٣ ، وهى تتضمن تصريح البيت الأبيض الامريكى أن هنرى كيسنجر مستشار الرئيس نيكسون قد يسافر الى الصين قريبا ليقدم من جديد الى الزعماء الصينيين التأكيدات المشار اليها ٠

دبلوماسية المفاوضات الثنائية بين العرب واسرائيل فى أزمة الشرق الاوسط الدولية ٠

غير ان الدراسة قد بينت من ناحية أخرى أن نجاح الدبلوماسية البرلمانية مازال متعثرا مما يرجع الى الصعوبات التى تكتنف طريقها ، وهى الصعوبات ذاتها التى تواجه المنظمة الدولية ٠ ومن ثم فان مستقبل الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة مرتبط بمستقبل المنظمة على اعتبار أن هذه الدبلوماسية تمثل أسلوبها فى العمل الدولى وأداتها فى تحقيق أهدافهـــا ٠ لذلك فان بحث مستقبل تلك الدبلوماسية لا يمكن فصله عن دراسة مستقبل المنظمة العالمية ٠ ولكن هذه الدراسة تقتضى استقصاء وافاضة من شأنهما اذا اضطلعنا بهما أن يوسعا فى غير ضرورة من اطار موضوعنا ٠ لذلك فسوف نركز عـــلى بحث مستقبل الدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة من خلال الحاجة الحيوية الى منع الحرب وحفظ السلم والأمن الدوليين باعتبارها عاملا مساعدا على ازدهار هذه الدبلوماسية وتوطيد أركانها فى المستقبل ، ومن خلال ماقد ينشأعن تعثر العلاقة بين الدولتين العظميين احداهما والأخرى والعلاقة بين كل منهما وبين الأمم المتحدة من تأثير ضار على الدبلوماسية البرلمانية باعتبار هـــذا التأثير عاملا معوقا لازدهارها من جانب آخر ، واحتمالات التنازع بين هذين العاملين ٠

الحاجة الى الدبلوماسية البرلمانية :

ان المفاوضات الثنائية بحكم طبيعتها لا تصلح الا بين طرفين متكافئين فى ميزان القوى لألها تقوم على مبدأ التبادل أو الأخذ والعطاء ٠ أما اذا كانت بين طرفين غير متكافئين فى هذا الميزان كأن تكون احداهما محتلة لأجزاء من أرض الأخرى فان نتيجتها بالضرورة سوف تكون صفقة رابحة للقوى عـــلى حساب الأضعف ٠ ومن ثم ينبغى فى هذه الحالة أن يكون هنالك طرف أو أطراف أخرى محايدة ضمانا للعدالة ، فتتولى بحث موضوع النزاع ويناط بها تسويته ، وبذلك يمكن أن نتجنب النتيجة المشار اليها ٠ ومن البديهى أن هذا الحياد يؤتى ثمرته اذا كانت هنالك قواعد متفق عليها فى المجتمع الدولى لكفالة الحقوق بين أعضائه بعضهم وبعض حتى يمكن تسوية ما ينشــب من نزاع بينهم على أساس هذه القواعد ٠ كما أن اضطلاع هذا الطرف أو تلك الاطراف المحايدة بدورها يتطلب ارتضاء المتنازعين سلفا بحكم هذه الاطراف والتزامهم بتنفيذه ٠ وتشتد الحاجة الى هؤلاء الأطراف المحايدين اذا كانت المشكلة لا تقتصر آثارها على المتنازعين بل تشمل غيرهم فتتخذ بذلك طابعـــا دوليا ٠

ومن الواضح أن هذه الصفات لا تتوافر الا فى الأمم المتحدة بحكم انهـــا القوامة على القانون الدولى مما يؤهلها لاصدار حكم صحيح عادل فيما يطرح عليها من منازعات ٠ فقد أنشئت لهذا الغرض ، والالتجاء اليها هو البـــديل

الوحيد لعدم استخدام القوة فى حل المنازعات المتأزمة وفضلا عن ذلك فان الأمم المتحدة هى وحدها التى خولتها الدول الأعضاء حق اتخاذ الوسائل والتدابير الكفيلة بتنفيذ قراراتها ٠

وقد تبين فى بحث دور الدبلوماسية البرلمانية فى أزمة الشرق الاوسط أن مجلس الامن والأمم المتحدة — كما قال فالدهايم — فى شأن ضرورة استخدام هذه الدبلوماسية لحل الأزمة — « هى المكان الوحيد الذى يمكن للأطـــراف المعنية (المتنازعين والأطراف الأخرى ذات المصلحة أو الممثلة للاتجـــاهات الدولية) أن تلتقى فيه وأن تتناقش » ٠ « فالأمم المتحدة — كما أعلن رئيس الجمعية العامة فى ابريل ١٩٧٣ — ليست ضد اسرائيل وليست مع العرب ٠ ان الأمم المتحدة تعبر عن روح العدالة وانعكاس للرأى العام العالمى » (١) ٠

واذا كان معارضو الدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة يلقون نقدهم عـلى أساس أنها لا تعدو أن تكون مفاوضة جماعية علنية قوامها الاعلان عن الرأى أو الجدال والحوار مما قد يجعلها عرضة للفشل بســـبب ما تتعرض له من ضغوط الرأى العام نتيجة هذه العلانية ، فاننا قد نسلم بهذا النقد اذا كانت تلك المفاوضات تجرى بين أطراف متفاهمة ، ذلك أنه بقدر ما يمكن التفاهم تغدو السرية أمرا لا يضير فى كثير من الاحيان ٠ أما بقدر ما يزداد الخلاف فان الحاجة تزداد الى أسلوب المفاوضات المقترحة على الصعيد الدولى لتحقيق التوازن والانسجام ٠ وقد شاهدنا ذلك متحققا فى مفاوضات طهران ويالتا وبوتسدام بين الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة وانجلترا ، وهو مالم يكن من الممكن تحقيقه بين الدول الكبرى فى الماضى القريب بغير المفاوضات والمناقشات العلنية

---

(١) من تصريح أدلى به ستانسيلاف تريبزنسكى نائب وزير خارجية بولندا ورئيس الجمعية لدورتها حينئذ وذلك فى مؤتمر صحفى عقده فى ٢٨ ابريل ٧٣ ، وقد جاء فيه « ان جميع الدول الاعضاء فى الأمم المتحدة — بصفة عامة — يؤيدون قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ باعتباره أفضل أســاس عادل لحـــل المشكلة ، وحتى الولايات المتحدة توافق عليه من الناحية الرســـمية ٠ أما طريقة تنفيذ القرار فهى الأهم ، وقد يتم ذلك عن طريق يارنج أو عن أى طريق آخر ، وان كانت معظم الدول تؤيد طريق يارنج ومهمته لم تمت حتى الآن ٠ ولكن هذا لا يمنع الاهتمام بطرق أو اجتهادات أخرى — لو وجدت — أو من طريق الدول الأخرى مثلا ، ولكن على أن تتم أية جهود تبذل من خلال الأمم المتحدة وتحت اشرافها أو مظلتها ٠ وان اى تفاوض لا يجاد حل سلمى يجب أن يتم فى نطاق الأمم المتحدة وعلى أساس من قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ ٠ أما أن تنادى اسرائيل أو تصر على تفاوض مباشر بينها وبين الاطراف المعنية فهذا يعنى تطلب خضوع العرب لشروطها باعتبارها تحتل أراضيهـم بالقـوة المسلحة ٠ فالمكان المشروع لاى تفاوض هو الامم المتحدة » ٠

على مسرح الأمم المتحدة حيث كانت كل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى تعالج المسائل الدولية من وجهة نظرها ووفق عقيدتها • وبمعنى أصح كانت الحاجة تعبر عن عدم كفاية النظم الدبلوماسية التقليدية لحل المشكلات الدلوية وما بين الدول من تناقضات وخلافات قد تؤدى الى الحرب والهلاك ما لم تبحث علنا وتحت تأثير مسئولية الرأى العام وشعوره بالخطر ازاء سياسة التهديد بالعدوان (٢) • والدليل على ذلك ما جرى عليه العمل داخل المنظمة الدولية من عدم الأخذ بالدفوع التى أثارت مبدأ عدم التخل فى الاختصاص الداخلى •

ولقد كانت الدولتان الكبريان قد عادتا الى سلوك طريق المفاوضات الثنائية خارج نطاق الأمم المتحدة الى جانب سلوكهما طريق الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة فى المسائل المعروضة بجدول أعمالها ، فانما تم ذلك بعد أن انقضى عصر الحرب الباردة ودخلت الدولتان فى عصر الانفراج الدولى ، فلم تصبح ثمة خطورة من اجراء مفاوضات مباشرة بينهما ، ولا سيما أن هذه المفاوضات تتم بين طرفين متكافئين فى ميزان القوى كما سبق أن ذكرنا ، على ألا يتعلق موضوع التفاوض بمصائر دول أخرى والا عدنا القهقرى الى ما قبل عصر التنظيم الدولى •

ولكن الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة تصبح هى الوسيلة المثلى لحل النزاع اذا اتسم بالصبغة الدولية ، وكان المتنازعان فيه على طرفى نقيض فى الرأى • فمن المسلم به الان أن التنظيم الدولى ـ كما قال داج همرشولد ـ أصبح ضرورة لتحقيق المفاوضات والمناقشات العلنية فى المشكلات الدولية الكبرى ، وأصبت النظم الثنائية فى المفاوضات وكذلك المنظمات الاقليمية ـ وكثير منها تنظيمات لمجموعات دولية متجانسة ضد مجموعات أخرى ـ لا تستطيع هذه أو تلك أن تسد هذا الفراغ ، بينما أصبح التنظيم الدولى يمثل مرحلة من مراحل النهوض والتقدم نحو تعاون أكمل وأكبر وأعم نطاقا بطريق الدبلوماسية العلنية أو المفتوحة (٣) •

وتزداد الحاجة الى الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة لفض المنازعات التى تتسم بالطابع الدولى اذا لاحظنا أن كثيرا من المنازعات التى تنشأ بين الدول تأخذ هذه السمة نتيجة ما يتميز به عصرنا الراهن من الاتجاه الى وحدة العالم بفضل تطور بل ثورة وسائل المواصلات (٤) ، اذ أدت هذه الثورة الى

---

(٢) عز الدين فوده ، النظم الدبلوماسية ، ص ١٧٨ •

(٣)
Dag Hammarskjold, The Vital Role of the U.N. in a Diplomacy of Reconciliation, U.N. Review, May, 1958.

(٤) ان هذه الثورة لا تقتصر على وسائل الانتقال ، بل تشمل وسائل الاتصال مثل استخدام الهاتف والمذياع والتليفزيون والبرق والاقمار الصناعية « التلستار » التى بدأ باطلاقها عصر الفضاء •

القضاء على الابعاد الجغرافية وطمسها بالنسبة الى الاتصالات الفعلية بين الناس ، كما أدت الى تبادل المعلومات والافكار • ونجم عن هذا الاتصال العضوى والفكرى خلق مجموعة من التجارب التى تشمل الانسانية بأسرها (٥) • وكانت محصلة ذلك نشأة الرأى العام العالمى ، وهو عامل أساسى فى صبغ المنازعات التى تبدأ محلية أو اقليمية بالطابع الدولى كلما استشعر أنها تنطوى على بعد أو أكثر يمس السلم العالمى •

وبالاضافة الى هذا الأثر الذى أحدثه التوحيد التكنولوجى والتوحيد الفكرى فى المنازعات فقد توثقت المصالح وارتبطت بين مختلف أجزاء الكرة الارضية الى درجة لم تعد معها شاسعة مترامية ، بل غدت صغيرة بالمقارنة الى الماضى، ومن ثم أصبحت أشد ضيقا بمن عليها ، وغدا العالم وهو يكاد يتأثر كله بأى خلاف أو نزاع دولى مهما بدا النزاع محدودا فى ظاهره (٦) •

كما أن المجتمع الدولى فى العصر الحاضر تتزايد حاجته الى الدبلوماسية البرلمانية فى الامم المتحدة لا لحل المنازعات الدولية التى قد تؤدى الى الاخلال بالسلم أو لتسويتها فحسب ، بل لتحقيق التقدم فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعها عن طريق التعاون بين الدول ، ولا سيما فى ظل الاتجاه الى وحدة العالم كما ذكرنا آنفا •

وليس أدل على تزايد الحاجة الى الدبلوماسية البرلمانية للأمم المتحدة لفض المنازعات ولتحقيق التقدم من أن الدورة الاخيرة للجمعية العامة (الدورة التاسعة والعشرين) قد تضمن جدول أعمالها رقما قياسيا فى الموضوعات ، اذ بلغ عددها ١١١ موضوعا ، منها قضية فلسطين ، وأزمة الشرق الاوسط ، وأزمة الطاقة ، وزيادة التضخم فى العالم ، وتقييد سباق التسلح ، والقضاء على الهوة التى تفصل بين الدول الغنية والدول الفقيرة ، وانشاء مناطق خالية من السلاح النووى فى الشرق الاوسط وجنوب آسيا ، وتصفية الاستعمار والتفرقة العنصرية •

معوقات الدبلوماسية البرلمانية :

تتمثل المعوقات التى تحول فى الوقت الحاضر دون تقدم الدبلوماسية البرلمانية فى الأمم المتحدة حثيثا نحو تحقيق أهدافها فى سيطرة الدول الكبرى على مجلس الأمن بحكم استئثارها بحق الفيتو ، والى قدرة الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى بصفة خاصة على التأثير فى فاعلية القرار الذى يصدره المجلس حتى فى حالة عدم اعتراضهما عليه • ذلك أنه يكفى أن تتقاعس احداهما عن القيام بدورها فى تنفيذه حتى يشل الدور الذى قامت به الدبلوماسية البرلمانية وأسفر عن اصدار القرار كما سبق أن نوهنا •

---

(٥) مورجنتاو ، المرجع السابق ، ٢٥٣ •

(٦) داج همرشولد المرجع السابق •

وباستقراء التطورات التى اكتنفت أزمة الشرق الأوسط كنموذج للتقييم ، يتبين أن كل الشرور قد وقعت بسبب تجاهل سلطة الأمم المتحدة ومجلس الأمن من قبل اسرائيل وبتعضيد من الولايات المتحدة ، على حين أن الولايات المتحدة كانت تستطيع لو أرادت أن تحل المشكلة فتمنع الحروب باسهامها فى تنفيذ قرارات الأمم المتحدة وعدم تجاوز سلطات المنظمـــة الدوليـــة واختصاصاتها • ولا شك أن الخطر سيتجدد لو استمر هذا التجاهل ، ولم تنقطع محاولة اضعاف دور الأمم المتحدة فى الأزمة ، ونقل هــــذا النزاع العالمى الخطير من مكانه الطبيعى وهو مجلس الامن الى أيد أخرى مهما يكن رأيها أو الثقة فيها أو ثقلها أو قدرتها وامكاناتها ، لأنها بعيدة عن أن تكون سلطة لها الصفة الدولية والعالمية التى للأمم المتحدة أو لمجلس الأمن •

ولقد كان يمكن ــ كما قال فالدهايم (٧) ــ أن يكون الموقف فى الشرق الأوسط أسوء بكثير مما هو لولا أن تدخلت الامم المتحدة • وانه لمن الخطر « أن تعتقد الدول الكبرى أنه لا حاجة بها الى الأمم المتحدة ، وأن باستطاعتها حل المشكلات بنفسها » على أنه « فى أوقات الخطر الحقيقى فقط ، وعندما يبدو أن المواجهة يمكن أن تتحول الى صراع ، تدرك الدول الكبرى أنهـــا تحتاج الى جهاز الامم المتحدة لتحقيق الاتفاق والتسوية • والواجب أن تكف أية دولة كبرى أو مجموعة من الدول عن أن تفرض سيادتها على العـــالم ، فمحاولات فرض تسويات من دوائر معينة قد أدت طوال الأعوام الســـبعة والعشرين الماضية منذ تأسيس الأمم المتحدة الى اندلاع الحرب » ، ولا سيما بعد أن حل مبدأ الأمن الجماعى محل مبدأ التـــــوازن الدولى ، ونجحت الدبلوماسية البرلمانية للامم المتحدة فى التمهيد لسيادة القانون واقرار حقوق الدول الصغيرة •

ولا شك أن قوة الرأى العام العالمى المتزايدة ــ بعد أن أصبحت مشــكلة الحرب والسلام شغله الشاغل ولا سيما فى ظل الخطر الذى يشكله انتشار الاسلحة الذرية ــ كفيلة فى المستقبل بمد الأمم المتحدة ، وبالتالى أسلوبها الدبلوماسى فى حل المنازعات ، بمزيد من العون الذى يساعدها على التحرر من ضغط القوى الدولية الكبرى ، لأن هذه القوى محكومة بعدة عوامل منها الرأى العام الداخلى والرأى العام الدولى • ولا شك أيضا فى أن هذه القوة المعنوية العالمية التى غدت قوة حقيقية وسلطة مسيطرة (٨) قادرة على تطوير الأمم المتحدة بما يكفل دعمها والحد من معوقاتها ولا سيما فى ظل النظام الدولى الذى ينحو نحو تعدد الأقطاب والانفراج الدولى واشتداد أزر القوى المقاومة للحرب والعدوان والمطالبة بدعم السلام والأمن الدوليين •

---

(٧) من خطاب لكورت فالدهايم ألقاه فى حفل أقامته جمعية الأمم المتحدة فى سان فرانسيسكو فى ١٨ فبراير ١٩٧٣ •

(٨) Albig; Modern Public Opinion, p. 3.

المـــراجع

أولا : الوثائق والدوريات :

(١) باللغة العربية :

وثائق الأمم المتحدة
وثائق جامعة الدول العربية
المجلة المصرية للقانون الدولى
مجلة القانون والاقتصاد
المجلة المصرية للعلوم السياسية
مجلة السياسة الدوليـة

(٢) باللغات الأجنبية :

Académie de Droit International :
Recueil des Cours
Foreign Affairs
United Nations Review
International Affairs
Journal of Peace Research

ثانيا : المؤلفات باللغة العربية :

ابراهيم أحمد العدوى ـ السفارات الاسلامية الى أوربا فى العصور الوسطى ، القاهرة ١٩٥٧ ·

أحمد سويلم العمرى ـ النظم السـياسية الحديثـة للعـالم العربى ،

أحمد سويلم العمرى ـ النظم السياسـية الحديثـة للعـالم العربى القاهرة ١٩٦٩ ·

أحمد سويلم العمرى ـ بحوث فى المجتمع العربى ، القاهرة ١٩٦٠ ·

أحمد سويلم العمرى ـ بحوث فى السياسة ، القاهرة ١٩٥٣ ·

أحمد سويلم العمرى ـ السياسة والحكم فى ضوء الدساتير المقـارنة ، القاهرة ١٩٥٢ ·

أحمد عبد المجيد ـ أضواء على الدبلوماسية ، القاهرة ١٩٧٠ ·

احمد فؤاد الاهوانى – القيم الروحية فى الاسلام ، القاهرة ١٩٦٢ ·

احمد سراج طايع – حديث دبلوماسى عن الأمم المتحدة ، القاهرة ١٩٦٨ ·

بطرس بطرس غالى – التنظيم الدولى ، القاهرة ١٩٥٦ ·

بطرس بطرس غالى – منظمة الوحدة الافريقية ، القاهرة ١٩٦٤ ·

بطرس بطرس غالى – العلاقات الدولية فى اطار منظمة الوحدة الافريقية ، ١٩٧٤ ·

بطرس بطرس غالى ومحمود خيرى عيسى – المدخل فى علم السياسة ، القاهرة ١٩٦٦ ·

ثروت بدوى – النظم السياسية ، الجزء الاول ، القاهرة ١٩٦٤ ·

جلال يحيى – الثورة العربية ، القاهرة ١٩٥٩ ·

حامد سلطان – القانون الدولى العام فى وقت السلم ، القاهرة ١٩٦٦ ·

حامد سلطان – أحكام القانون الدولى فى الشريعة الاسلامية ، القاهرة ١٩٧٠ ·

حسنين عبد القادر – الرأى العام والدعاية وحرية الصحافة ، القاهرة ١٩٥٧ ·

سامى منصور – مؤتمر بلجراد لعدم الانحياز ، القاهرة ١٩٧١ ·

شكرى فيصل – حركة الفتح الاسلامى فى القرن الاول ، القاهرة ١٩٥٢ ·

صلاح العقاد – المغرب العربى بين التضامن الاسلامى والاستعمار الفرنسى ، الجزء الاول ، القاهرة ١٩٥٧ ·

صلاح العقاد – المغرب العربى من الاستعمار الفرنسى الى التحرر القومى ، الجزء الثانى ، القاهرة ·

عبد العزيز محمد سرحان – القانون الدولى العام ، القاهرة ١٩٧٥ ·

عز الدين فودة – النظم الدبلوماسية ، القاهرة ١٩٦١ ·

عز الدين فودة – ما الدبلوماسية ، القاهرة ١٩٧١ ·

عزيز عارف القاضى – تفسير قرارات المنظمات الدولية ، القاهرة ١٩٧١ ·

عمر الاسكندرى و أ · ج · سفوج – تاريخ مصر الى الفتح العثمانى ، الجزء الاول ، القاهرة

مأمون الحموى – الدبلوماسية ، دمشق ١٩٥٨ ·

محمد أبو زهرة – نظرية الحرب فى الاسلام ، القاهرة ١٩٦١ ·

محمد أنيس – المؤتمر الأسيوى الافريقى ، القاهرة

محمد حافظ غانم – المنظمات الدولية ، القاهرة ١٩٦٧ ٠

محمد حافظ غانم – الامم المتحدة ، القاهرة ١٩٦٤ ٠

مفيد محمود شهاب – المنظمات الدولية ، القاهرة ١٩٧٣ ٠

مفيد محمود شهاب – القانون الدولى العام ، القاهرة ١٩٧٤ ٠

محمد طلعت الغنيمى – الاحكام العامة فى قانون الأمم (قانون السلام) ، الاسكندرية ١٩٧٠ ٠

محمد طه بدوى ومحمد طلعت الغنيمى – دراسات سياسية وقومية ، الاسكندرية ١٩٦٣ ٠

محمد على رفاعى – الجامعة العربية وقضايا التحرير ، القاهرة ١٩٧١ ٠

محمد فتح الله الخطيب – القوى السياسية فى الامم المتحدة ، القاهرة ١٩٦٦ ٠

محمد فتح الله الخطيب – دراسات فى الحكومات المقارنة ، القاهرة ١٩٦٦ ٠

محمود خيرى عيسى – النظم السياسية المقارنة ، القاهرة ١٩٦٣ ٠

محمود شيت خطاب و د ٠ عبد الحليم محمود والشيخ محمد ابو زهرة – ارادة القتال ، القاهرة ١٩٦٩ ٠

محمود كامل المحامى – القانون الدولى العربى ، بيروت ١٩٦٥ ٠

المعهد الوطنى للادارة والانماء ، الجزء الخامس الخاص بالحلقة الثالثة للدراسات الدولية ، دراسات فى الدبلوماسية العربية بيروت ١٩٦٧ ٠

ثالثا : المؤلفات باللغات الأجنبية :

Albig, William — Modern Public Opinion, New York 1956.

Anatoliev, K. — Modern Diplomacy : Principles — Documents — Peoples, Moscow 1972.

Bowett, D. W. — The Search for Peace, London 1972.

Butterfield, Herbert and Wight, Martin — Diplomatic Investigations, London 1966.

Calvocoressi, Peter — International Politics since 1945, New York 1968.

Chakravarti, R. — International Relations, Calcutta 1970.

Colliard, C.A. & Manin, A. — Droit International et Histoire Diplo-

Colliard, C. A. — & Manin, A. — Droit International et Histoire Diplomatique (Documents choisis), Paris 1971.

Collier — Macmillan — Tha Presidency in conflict, London, 1965.

Corbett, Percy, E. — Law in Diplomacy, 1959.

Doctor, Adi H. — International Relations, Delhi 1969.

El-Ayouty, Yassin — The United Nations and Decolonization : The Role of Afro-Asia, Martinus Hijhoff, The Hague, 1971.

El Ganzory, Abdel Azim Abdel Maksoud — Evolution of the Peace-Keeping powers of the general Assembly of the United Nations Waskington, 1973.

Feltham, R. G. — Diplomatic Handbook, London 1970.

Gilbert, Martin — Britain and Germany between the Wars, London 1966

Gilchrist, R. N. — Principles of Political Science, Calcutta 1964.

Gordenker, Leon — The United Nations in International Politics, Princeton 1971.

Hammarskjold, Dag — The International Civil Servant in Law and Fact, Oxford, 1961.

Harr, John Ensor — The Professional Diplomat, Princeton University Press, McML XIX, 1969.

Higgins, Rosalyne — The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations, Oxford 1963.

Higgins, Rosalyne — United Nations Peace Keeping, 1946 — 1967, Documents and Commentary P.I., The Middle East, 1969.

Hofstalter, Richard — The American Political Tradition and the men who made it, London 1967.

Ions, Edmund S. — The Politics of John F. Kennedy, London 1967.

Kennan, George F. — American Diplomacy 1900 — 1950, Chicago 1970.

Kertesz, G. A. — Documents in the Political History of the European Continent 1815 — 1939, London 1970.

Khan, Rakmatullah — Implied Powers of the United Nations, Delhi 1970

Lenin, V. I. — Questions of the Socialist Organisation of the Economy, Moscow.

Marcham, A. J. — Two World Powers : The United States and Russia, London.

Mayer, Arno J. — Politics and Diplomacy of Peace making, London 1968.

McCamy, James L. — Conduct of the New Diplomacy New York 1964.

McLellan, David S. — The Cold War in Transition, New York 1966.

Meyer, Milton W. — South-East Asia (a Brief History) New Jersey 1966.

Morgenthau, Hans J. — Politics among Nations : The Struggle for Power and Peace, Calcutta 1969.

Nicolson, Sir Harold — Diplomacy, London 1952.

Nicolson — The Evolution of Diplomatic Method, Glasgo 1960.

Panikkar, K. M. — Diplomacy : Principles and Practice, Delhi, 1952.

Panikkar — The Afro-Asian States and their Problems, London 1961.

Perkins, Dexter — The Diplomacy of a New Age, Calcutta 1967.

Rahman, M. M. — The Politics of Non-alignment, New Delhi 1969.

Rosner, Gabriella — United Nations Emergency Force, New York, 1963.

Seyersted, Finn — United Nations Forces in the Law Peace and War, Hetherlands, 1966.

Spufford, Peter — Origins of the English Parliament, London 1969.

Whitney, Frances — An Outline of American History, Historical Society of Pennsylvania, U.S.A.

Zadorozbny, Georgi — Peaceful Coexistence, Moscow, 1968.

Ziock, Hermann — Men will one day reach the point, Bombay, 1970.

رابعا : المؤلفات المترجمة :

* **استخدام القوة فى العلاقات الدولية** ، تأليف أ · أباد وراى ترجمة عبدالله حسين ، مراجعة محمود فتحى عمر ، القاهرة ١٩٦٣ ·

* **أصول الحرب العالمية الثانية** ، تأليف أ · ج · ب تايلور ترجمة مصطفى كمال خميس ، مراجعة د · محمد أنيس ، القاهرة ١٩٧١ ·

* **الأمم المتحدة بين اليوم والغد** ، تأليف ميشيل فيرالى ، ترجمة د · جلال صادق ، مراجعة حمدى حافظ ، القاهرة ١٩٦٢ ·

* **الأمم المتحدة : ماهيتها ومهامها** ، تأليف هارولد كورلاندر ترجمة عبد الله حسين ، مراجعة عثمان نوبة ، القاهرة ١٩٦٢ ·

* **الدبلوماسية فى عصر الذرة** ، تأليف ليستر بيرسون ، ترجمة عبد السلام شحاته ، مراجعة عثمان نويه ، القاهرة ١٩٦٠ ·

* **العالم والغرب** ، تأليف أرنولد توينبى ، ترجمة عبد الواحد الانبابى ، مراجعة صالح جودت ، القاهرة ·

* **القانون الدولى** ، تأليف ج · أ · تونكين ، ترجمة أحمد رضا ، مراجعة د · عز الدين فودة ، القاهرة ١٩٧٢ ·

* **تاريخ افريقيا بعد الحرب العالمية الثانية** ، تأليف جون هاتش ، ترجمة عبد العليم السيد منسى ، مراجعة د ٠ محمد أنيس ، القاهرة ١٩٦٩ ٠
* **تاريخ أوربا فى العصر الحديث** (١٧٨٩ ـ ١٩٥٠) ، تأليف هـ ٠ أ ٠ ل فشر ، تعريب أحمد نجيب هاشم ، ووديع الضبع ، القاهرة ١٩٥٨ ٠
* **تاريخ مصر** ، تأليف ج ٠ هـ ٠ بريستد ، ترجمة د ٠ محرم كمال ٠
* **ثورة البلاشفة (١٩١٧ ـ ١٩٢٣)** ، تأليف هاللت كار ، ترجمة عبد الكريم أحمد ، القاهرة ١٩٧٠ ٠
* **روسيا تتخلى عن الحرب** ، تأليف جورج كينان ، ترجمة عادل شفيق ، القاهرة ١٩٦٦ ٠
* **عشرة أيام هزت العالم** ، جون ريد ، موسكو ٠
* **لينين** ، مختارات ، خمسة أجزاء ، موسكو ١٩٦٨ ٠
* **مذكرات ونستون تشرشل** ، الجزء الثانى ، ترجمة العميد محمد شلبى ، القاهرة ١٩٧٠ ٠
* **٣٠٠ يوم من الثورة الروسية (مشاهدات ووثائق)** ، تأليف جورج صوريا ، ترجمة أكرم ديرى والهيثم الأيوبى القاهرة ١٩٧٢ ٠
* **مفهوم السياسة الخارجية الأمريكية** ، تأليف هنرى ٠ أ ٠ كيسنجر ، اعداد : د ٠ حسين شريف ، القاهرة ١٩٧٤ ٠